

一五一十周刊 83 期——别建在我家后院

——邻避运动在中国

【编者的话】

“别建在我家后院！”

近年来，越来越多的中国人在网络、在街头喊出了这句话，并且让事情发生了改变。



最近的一个例子是，2012 年 10 月 29 日傍晚，宁波政府承诺不再建设 PX 项目。一个星期的激烈冲突，从镇海区蔓延到宁波市区，游行抗议、打人抓人，事件以官方的让步结束。

这样的事件早已不是第一次。2007 年以来，厦门 PX 项目、大连 PX 项目、什邡钼铜项目等项目已经让当地民众大规模地走上街头表达诉求，乃至造成冲击政府机构的剧烈冲突。

可以想见的是，中国在接下来还将迎来更多这样的“邻避运动”—— “邻避”，意为居民或当地单位因担心建设项目（如垃圾场、核电厂、殡仪馆等邻避设施）对身体健康、环境质量和资产价值等带来诸多负面影响，产生“不要建在我家后院（Not in my back yard）”的心理，并采取强烈和坚决的、有时高度情绪化的集体反对甚至抗争行为。

本期 1510 周刊，关注发生在我们自家后院的“邻避运动”。

“邻避运动”起源于欧美，在一定程度上推动了国家法治、政府管理和公民参与水平的不断提高。而在中国，邻避运动近年才出现，崔筝报道的 2011 年北京西二旗居民反垃圾场项目即是一例。“在中国城市化进程中，邻避运动正成为一个潜在的冲突源”。

对于宁波人民来说，PX 项目的停建，是一种胜利吗？易鹏认为，项目的停建总体上是一个双输的结局：“这必定会影响到宁波在区域发展格局的竞争力，而且影响也会波及到宁波老百姓的收入。”至于发生冲突的原因，这次宁波事件和之前的大连、厦门一样，“让老百姓参与、知情方面都做得不够，政府习惯性为民做主的思维依旧存在，最终导致了项目卡壳。”

除了应该在项目上马前扩大公民的知情和参与，谭翊飞和贺涛还提到，相应的配套改革并不可少。无论是什邡还是启东的大规模环境群体性事件，参与者的目标很明确——停止建设某个工程。这种现象也让化解相对容易，只要项目停止建设，群体性事件的动员基础就瞬间消失，事件能较快平息。“不过，这种简单粗放的处理方式往往造成多输局面”。其实，从国外应对邻避免运动的经验来看，已经形成了两大协商方式：回馈补偿和缓解风险。而这些方式的实行，都要建立在法律和制度配套改革成功的基础上。



邻避运动的发展还与社会的民主程度有关。冷哲认为，“民”要想做好“主”，就必须具备搜索信息、读取信息和判断决策的能力。这当然不是一件容易的事情，但有一些基本的方向可循，比如把政府的公示制度做好，实现教育和就业的公平化。

相比起中国大陆邻避运动的短暂历史，台湾的邻避运动已经有 30 多年的历史。台湾不大，但有四座核电站。郑东阳在文章中介绍了台湾的兰屿反核事件，引入了台湾的“公害选址”制度。这个制度的原则是“专家负责选址、民众有权否决”。而在香港，对于邻避事件，“每个人可上网查询区域规划及项目环保报告，可申请旁听环保咨询会议，还能提出司法复核。”

最后再回到中国大陆。何艳玲以美景花园的反变电站事件为例，从理论上分析中国式邻避运动的特殊性，并且认为涉及具体利益诉求的邻避冲突的存在是当代中国城市中的常态，因此重要的问题不是有无冲突，而是能否把这些冲突纳入制度化途径，即建构一种基于“制度缓解”的、恰当的邻避冲突解决机制。在这一系列环境邻避事件的背后，田飞龙和王又平认为是“环境政治”在中国登场的表现。对于事件的解决，不管是厦门 PX 的“善治”模式还是什邡的“停工模式”，最终还是要回到政府对于信息公开的治理和对政治治理路径的探索上来。

看来，对于那些要建在我们后院的工程，不仅仅是说声“不”那么简单。

1510周刊由志愿者团队制作，每周出版一期，通过网络发布，所有非一五一十部落的文章均经过作者或首发媒体的授权，期待大家的关注和建议。



目　录



在 Facebook 分享本期周刊

在腾讯微博分享本期周刊

在 Twitter 分享本期周刊

在搜狐微博分享本期周刊

在饭否分享本期周刊

在人人网分享本期周刊

在新浪微博分享本期周刊

在 QQ 空间分享本期周刊

在网易微博分享本期周刊

在豆瓣分享本期周刊



【乱】

9-1 余声：宁波镇海 PX 风云起

“经过一个星期的激烈冲突，从镇海区蔓延到宁波市区，游行抗议、打人抓人，事件以官方的让步结束。镇海区以及宁波市民众的要求似乎已经达到，他们为什么依然聚集在街头？”

江南的秋天，很早就黑了。雨一直下着，亮晶晶的雨丝在路灯照耀下，密密麻麻。同样在灯光下闪烁的，是警员们一排排整齐的头盔和盾牌。

2012 年 10 月 29 日晚 7 时， 浙江省宁波市镇海，甬江隧道附近，数百名警员守住了各个路口，严阵以待。周围的几条主干道上，聚集了近千名当地居民，举着伞伫立在路边。千余人默默对峙，雨夜的街头，只有警方宣传车的喇叭声回荡：“坚决不上 PX 项目”、“事件中绝对没有人员死亡”……

经过一个星期的激烈冲突，从镇海区蔓延到宁波市区，游行抗议、打人抓人，事件以官方的让步结束。镇海区以及宁波市民众的要求似乎已经达到，他们为什么依然聚集在街头？

“到台湾跟马英九投诉去吧”

“坚决不上 PX 专案！”29 日，宁波各大媒体头版都有同样的黑体大标题。这天是周一，但位于县前街的市政府门前一大早仍然聚集了数十名民众。“我就是镇海人，在厦门做生

意。”一位中年妇女说，听说家乡人因为化工厂的环境污染“造反了”，特意赶了回来。“不是老百姓造反，是警员打人。”

旁边一人马上纠正她：“警员凶得很！打倒就抓起来，一个小姑娘满脸血……”

人群愈聚愈多，很快就有近二百人。十多名警员出来进行劝解。警员态度友善、言语温和，但不管是“坚决不上 PX 项目”，还是“绝对没有人员死亡”，都无法劝动民众。回答警员的是：“把抓的人放了！”“打人警员道歉！”

就在十多个小时前，就在同一个地点，警民曾爆发严重冲突。

“那是晚上 7 点多，几条马路上都挤满了人，最少上千人。”现场的徐先生介绍说，当时政府已经正式宣布“坚决不上 PX 项目”了，但聚集的人群仍然情绪激动，不愿意散去。有人说政府是骗人的，有人要求释放被抓的群众，还有人大声要求政府就打人道歉。

一辆宣传车开到人群中间，宣读政府的决定，呼吁“广大人民群众赶快离开现场”，却被人群围了起来，动弹不得。

“突然，市政府里面出来二十多名特警，手执盾牌和警棍，见人就打。”同样在现场的小吕说，人群轰然后退，警员打倒几个人后，拖着他们退回了市政府大院，“边拖边打”。

随后两个多小时，警员就这样不时追打民众，每次都要抓几个人进去。正好路过的小李称，以为不管自己的事，没有跑，但只多看了一眼，就被揪进市政府大院，“和我一起被抓的有八个人”。“我亲眼看到，最少抓了 40 人。”徐先生说，印象最深的是一个很文静的小姑娘。当时，警员追打她旁边的人，她质问：“警员怎么可以打人？！”那名特警转身向她，她还很理直气壮：“我说错了吗？”没想到，特警拽起她的头发就是几拳，并抬膝顶她的身子。

警员要抓她，被周围民众拉了回来。“她哭着说要投诉。”徐先生觉得啼笑皆非，“我告诉她，你以为政府还讲道理啊？到台湾跟马英九投诉去吧。”

“环保拆迁”引起的总爆发

宁波媒体人甬杰认为，这次事件看似针对 PX 扩建项目，其实是本地民众多年来对化工污染不满的总爆发，而导火索竟然是拆迁。东海之滨的镇海区陆地面积达 240 平方公里，其中化工区规划面积就有 56.22 平方公里，区内拥有中石化镇海炼化、韩国 LG 甬兴、中金石化有限公司、杭州湾腈纶等大中型化工企业 100 余家，石油化工年产值已经超过千亿元。

浓臭里带着刺鼻的辛辣，“这就是镇海化工区的味道！”29 日下午，指着周围巨大的化工设备和纵横交错的管线，李立说，今天下雨，而且市民游行可能影响了工厂的生产，臭味比平时淡多了。

根据镇海区政府发布的《关于镇海炼化一体化项目有关情况的说明》，中石化镇海炼化将建设年产 1500 万吨炼油和 120 万吨乙烯扩建工程，总投资约 558.73 亿元，选址位于宁波石化经济技术开发区内，占地面积约 422 公顷。这就是被民众抗议的 PX 项目。

近邻 PX 项目的湾塘村和棉海村，没有被纳入环保拆迁范围。“总不能说污染只到南洪吧！”村民黄老板称，因为化工污染，村民多年上访，还堵过镇海区到宁波市区的甬江隧道，这次新项目建到了村口，更引起村民们极大不满。

在多次向政府反映无效后，湾塘村和棉海村约 200 名村民于 10 月 22 日围堵了镇海区政府。官员则称，项目“执行最严格的排放标准”，环保投入约 36 亿元。但饱受污染之苦的村民们已经不相信政府了。第 2 天，围堵区政府的示威人数增加到 500 人。村民们同时自发印制《万民求救书》，在镇海各个小区张贴：“化工大魔头大量排放的毒气笼罩了海滨小城，严重污染了大气，破坏了生态环境。使镇海人民有海不能吃海，有山不能靠山；良田变成了毒地，危害了子孙后代。”《万民求救书》呼吁镇海民众一起驱逐化工项目。PX，只是一个符号。

24 日和 25 日，示威民众达到数千人，他们堵住了进入宁波市区的主干道和甬江隧道。李立说，村民们堵路，除了示威，也是希望进城的人们绕道化工区，亲身感受一下污染的严重性。

对此，政府一方面发布《关于镇海炼化一体化项目有关情况的说明》，“希望广大网民理性表达网络民意，共同维护社会和谐稳定大局。”一边宣称“对于极少数‘别有用心’之人将‘依法惩处’。”

理性散步，拒绝污染

镇海区的警员都被动员起来，还出动了城管和协警。“游行人数比较少的时候，警员就厉害，打人抓人。游行的人多了，他们也不敢动。”李立全程“围观”了镇海区一周的抗议游行。

26 日晚，约 1000 民众围堵镇海区招宝山派出所，要求释放被抓的示威民众。在被告知被抓的人关在交警队后。示威民众转向交警队大院，情况开始失控。“有人向警员扔石头，当时警员没戴头盔，砸得头破血流。”李立说，还有人点燃了一辆警车和一辆私家车。

最后，警方用高压水枪和催泪弹驱散了民众。根据官方通报，当晚扣留 51 人，其中 13 人被采取强制措施。主战场转向了十多公里外的宁波市区。

27 日星期六上午，宁波市区的天一广场戒备森严，多辆警车占据主要通道，特警不停巡逻。而应网络约定带着“拒绝 PX”口罩的民众也如期而至。警员看到戴口罩的，就命令摘下来。老陈说，他有一个年轻的朋友坚持要戴，一名老警员就悄悄地劝他别倔强：“为了你好。”

11 时许，人多了起来，年轻人开始喊口号：“拒绝 PX！”“救救宁波！”

警员很快跑过来，认准带头喊口号的，一下子打倒，抓到准备好的大巴上。

口号被制止后，警员开始抓戴口罩的和拍照的人。网友毛先生被抢走了单反相机，押上警车，有人被打的满脸鲜血。一共 31 人被送到江厦派出所留置室。

“不让喊口号，不让戴口罩。我们就举起印着拒绝 PX 的白纸在街上走。”当时被留置的陈耀军律师说，很多市民虽然不知道 PX 项目，但说起镇海区的化工污染，大多数人都深恶痛绝。如同滚雪球，队伍愈来愈大，到市政府门前时，已经挤得水泄不通。不知谁起的头，全场人唱起了国歌，很多人热泪长流。网友“暮天钟”拍摄的一名中年警员满面泪水的照片，在网络上迅速流传。

停建就是胜利？

国歌声被一名便衣官员制止，他高喊：“谁唱国歌抓谁！”后来被网友人肉搜索出，这是宁波市公安局常务副局长王伟标。于是，警员继续抓人打人。陈耀军律师判断，当天抓了约 100 名市民，在扣押了八九个小时，写了保证书后，大部分市民被释放。

28 日是星期天，更多的市民上街，到市政府门前抗议。由于警员抓人打人的照片通过论坛和微博广泛传播，这一天警员的行为就相对克制，只在中午抢横幅的时候抓了 3 名大学生。

当天，市民们举着五星红旗和拒绝 PX 的招贴画，高呼着“抵制污染”、“拯救宁波”，在繁华市区游行。来自镇海区的数百人，举着“救镇海、救宁波、救中国”的横幅，步行十多公里，于中午之后汇入市区游行队伍。“满街欢呼声。到处都是人，跟着一起喊口号。”老陈判断，人数最多的时候，游行队伍有上万人。

再次回到市政府门前，民众喊出了“要人权、要生存”的口号，还有人高呼市长“刘奇下台”。傍晚，政府宣布，“宁波市经与项目投资方研究决定：坚决不上 PX 专案；炼化一体化项目前期工作停止推进，再作科学论证。”

在官方暴力清场的同时，欢呼“胜利”的宁波市民发起了“送镇海人回家”活动，上百辆私家车开着双闪灯，到预定地点，接送镇海区徒步游行到市区的民众回家。

“胜利？”老陈对此表示怀疑。他说，政府的承诺难以相信。辽宁大连的 PX 项目，虽然政府在民众的聚集抗议下宣布停建，但风头过去，就偷偷上马了。

再说，即使没有 PX 项目，镇海化工区的污染已经非常严重了，土地和大气被污染、癌症高发，老百姓其实是以 PX 为标志要求全面治理化工污染，PX 停建以后怎么办？

同样忧虑的还有镇海区民众，所以在 29 日夜晚的雨中，他们仍然站在街头，追悼传闻中被打死的大学生，表达他们的怀疑和期待。

“宁波人性格温和，对政治对政府没有兴趣。没想到能搞起这么大的动静。”宁波籍文化人习革说，很多本地人对政府治理化工污染已经不抱信心：“有钱人忙着移民，没钱的在忙着赚钱为移民做准备，都在逃离这片土地。”

好像是要证明他的话，10 月 27 日，宁波市区抗议游行的第一天，《宁波日报》的头版图片是“快乐放飞”，而下半版则是大幅广告：买房办移民，快速办移民！

（余声，《阳光时务周刊》记者，本文原载于《阳光时务周刊》第 29 期。）

【返回目录】

9-2 崔筝：“邻避运动”在中国

“别建在我家后院”（Not in my back yard），五个字母的英文简称 NIMBY（邻避），意指居民希望保护自身生活领域，免受具有负面效应的公共或工业设施的干扰。在中国城市化进程中，邻避运动正成为一个潜在的冲突源”。

林勇和妻子魏华（二人均为化名）走在北京市海淀区西二旗中路上。马路的左侧，是即将交房的“领秀新硅谷”C 区。一栋栋簇新的公寓之间，新栽的树苗还绑着木支架。

2011 年上半年，历经周折后，林勇夫妇最终在这里买下了一套三居室。超过 300 万元的总价，让这两个“80 后”同时加入了“啃老”和“房奴”的队伍。

11 月 30 日，交房的日子即将到来，他们俩却怎么也高兴不起来。

“就是那一栋。”林勇指着邻近马路的一栋高层公寓，“离垃圾场最近的那一栋。”

11 月初，魏华在一个业主 QQ 群中惊讶地得知，在即将交付给自己的新居北边约 400 米处，一个名为“西二旗餐厨垃圾相对集中资源化处理站”的项目正在筹建。

在北京海淀区政府办公室〔2011〕43 号文件中，西二旗餐厨垃圾处理项目被写进了《绿色海淀 2011 行动计划》。建成后，餐厨垃圾日处理量将达 200 吨。

一周内，“西二旗要建垃圾场”的消息在领秀硅谷、新硅谷和博雅德园等周边小区业主论坛中热议，并通过邻里口耳传播。大家约定，业主们要聚一聚，以商量对策。

11 月 9 日晚，约 200 多居民聚集在西二旗大街边。几个居民散发着“拒绝肺癌！拒绝死亡！”的传单，一叠请愿签名表人手相传，很快填满。

西二旗地处北五环外，但由于靠近上地等科技企业聚集地，逐渐形成了一个新兴的住宅区。其中领秀新硅谷小区的二手楼房价已达 2.6 万元/平方米。

晚上约 8 时许，居民纷纷走上马路，七八个穿着校服的小学生拉起“坚持反对在西二旗地区兴建垃圾处理场”的横幅，站在第一排，和大人们一起喊：“拒绝垃圾！还我绿色！”这种被居民戏称为“散步”的抗议方式，进行了大约一个半小时。警方最终将人群劝散。

渐渐散开的人群中，邻居们三三两两地继续讨论垃圾场可能带来的问题。一位年轻男士高声说：“那么多地方，（垃圾场）凭什么建在我们家旁边？”

西二旗垃圾站困境

一周后的 11 月 13 日，在环保组织“达尔问自然求知社”窄小的会议室内，业主们在激烈地讨论。

“大家都不希望垃圾场建在自己家旁边，但总要建的。”北京市市政市容委员会固体废物管理处副处长卫潘明在这个名为“餐厨垃圾处理项目如何实现公众参与”的研讨会上表示。

餐厨垃圾，特指餐饮业、宾馆及企事业单位食堂在食品加工过程中产生的废料，以及废弃的剩饭菜及食物残渣。

在北京工商大学环境科学与工程系副教授任连海的研究中，一家中型宾馆一天的餐厨垃圾约 400 公斤，其中食品加工过程中产生的废料和餐桌上吃剩的废弃食品各占 50%。北京每天约产生 1300 吨餐厨垃圾。

从数字上来看，北京正规垃圾处理场的处理能力远远不足。西二旗垃圾站的运营方北京嘉博文公司副总经理于家伊表示，目前，大量餐厨垃圾得不到处理，流入不明渠道。许多中小型餐馆的后厨泔水流向非法养猪场，制造了泔水猪、地沟油等食品安全问题。

在于家伊描绘的美好图景里，他们的项目建好后，未来的餐厨垃圾通过处理，将制作成腐植酸，作为化肥伴侣，能改善长期使用化肥的土壤。整个生产流程在封闭厂区内，“运来的餐厨垃圾不会超过半个小时，就会被处理……不会排放有害气体。”

于家伊给大家展示了自己带来的苹果，“这个苹果是有机苹果，它就是用我们的产品种植的。”

然而，在研讨会现场居民一再追问下，卫潘明也承认，餐厨垃圾在处理过程中，产生臭味是潜在的风险。

在嘉博文公司的规划图中，厂区将建成半地下式，上有绿植覆盖，看上去颇为隐蔽，与林勇买房时开发商所承诺的 “绿地公园”相比，表象上差别倒不是很大。

但林勇忿忿地对记者说，“如果像他们说的那么好，为什么不建在政府旁边？”比起技术上的担心，他更加不满的，是“自己一直被蒙在鼓里”。

获悉西二旗餐厨垃圾处理场筹建的消息后，业主代表与该项目环境评价单位、建设单位沟通后得知，此项目已经完成第一次公示，但周边居民无人知晓。

居民代表赵先生告诉记者，他从海淀市政市容委相关工作人员处获知，该项目已经获得发改委批准，目前环评已经在市政市容委网站上进行了第一期公示。接下来将收集公众意见，在环保局网站上进行第二、三期公示。。

全球邻避运动

西二旗餐厨垃圾处理项目的争议并非孤立。仅在北京市内，就曾发生过高安屯、六里屯、阿苏卫等地对筹建垃圾处理场的强烈抵制。

同济大学可持续发展与管理研究所所长诸大建对记者说，近年来越来越多的反对建垃圾场的行为，是“邻避（Nimby）运动”在中国的典型体现。

“邻避运动”最早出现在城市化进程中的欧美国家。起因是，垃圾处理厂等市政工业设施在建设中，时常遭到附近居民的强烈反抗。他们的诉求通常是“别建在我家后院”（Not in my back yard），其五个字母的英文简称 NIMBY，逐渐用来定义居民希望保护自身生活领域，免受具有负面效应的公共或工业设施干扰的抗拒心理，中文译为“邻避”或“邻避情结”。

在这个概念下，邻避设施主要指会产生负外部性效果、令人感到厌恶而不愿与其毗邻的设施，如垃圾场、变电所、核能站、化工厂，也包括主观上令人不快的精神病院、监狱、殡仪馆等设施。

“邻避运动”起源于欧美，在一定程度上推动了法制、政府管理和公民参与水平的不断提高。比如，前述在西二旗发生的居民对垃圾场项目毫不知情的情况，不会在欧美等国家发生。

诸大建对记者回忆说，他在美国波士顿居住时，曾在邻近的房子上看到一个通告，称准备在这里开一家餐饮店。当地政府贴出公示，告知周围居民可在一个月之内提出意见；并且将在市政厅举行听证会，欢迎居民参加。

“如果要建一个垃圾场，肯定会更大规模地告知居民，并通过听证会收集公众意见。”诸大建强调，“这个听证会肯定是谁想参加就参加，不会限于所谓的居民代表。”

在亚洲，邻避运动首先现身于日本。随后，中国台湾、香港等经济发达地区也迎来了这一浪潮。

在台湾，邻避运动已经有 30 多年的历史，“这个运动差一点整垮了国民党政府。” 台湾国立台北大学公共行政暨政策学系教授丘昌泰告诉记者。

在台湾，早期邻避运动的口号是，“鸡屎拉在我家后院，鸡蛋却下在别人家里”。行动者最早以中小型工厂为抗议对象，后期汇入整个台湾转型的社会运动中。

丘昌泰表示，今天邻避运动在台湾已不多见，因为政府机关已经慢慢形成一套运作模式，民众也知道应该如何在游戏规则下表达自己的诉求。

在台湾，《环境影响评估（评价）法》是邻避运动得以部分解决的主要保证，其中包括信息公开和公众参与程序。厂商若不做相关公开，则属于违法，该项建设就不能进行。

此外，最终能补偿和收买怒气冲冲的抗议民众的，是邻避设施建设方的“环保回馈”。丘昌泰称，建设方通常会将令人讨厌的邻避设施变得不讨厌，例如设立公园、图书馆、运动中心、温水游泳池等，供附近民众免费（或打折）使用。此外，还有减免电费、减免土地相关税赋、给予奖学金等措施。

中国式邻避运动凸显

还是在西二旗餐厨垃圾处理项目研讨会上，在被问及西二旗选址依据时，北京市市政市容委员会固体废物管理处副处长卫潘明也没能回答上来。只表示，餐厨垃圾处理规划是“遵循就地处理的原则，各个区自己选址”。

组织此次研讨会的达尔问自然求知社研究员陈立雯表示，西二旗案例反映了环境影响评价中公众参与的缺失。

“西二旗居民不满的一大原因是对第一期环评不知情，有关部门的公示范围不够广。没有人会主动去他们的网站上看。”陈立雯表示。

在同济大学可持续发展与管理研究所所长诸大建看来，中国大多数邻避设施在建设中，周边居民的权益通常没能被充分考虑。“一个很重要的观念误区是，政府照顾大多数人利益，想当然地认为小部分群体应该牺牲和付出。中国向来重视集体利益，对小部分个体的意见不以为然……封闭决策、简单通告，当老百姓开始有意见时，又采取回避的办法，于是越闹越大。”

重庆市环境卫生监测站张向和及重庆大学教授彭绪亚曾撰文指出，一些城市近年来通过邻避抗争取得成功的案例较多，而农村受害者抵抗环境污染侵害却显得无力。中国城乡邻避抗争存在差异，致使垃圾处理项目正由城市向农村或郊区迁移。

论文提到，在重庆主城同兴垃圾处理场垃圾焚烧发电中，布袋除尘器破裂，周围农户果树和蔬菜受到极大污染。村民们几次上访都无果，只好把垃圾车辆通行和自己出行的公路阻断，希望以此遏制垃圾焚烧发电厂的生产。

诸大建表示，要想真正减少邻避运动，需要在决策过程中实现公开透明，并有制度保障。“冲突发生后，问题如何解决，基本都是无解的……例如大连 PX 冲突，市委书记表示说当即停掉。这样仅靠一个领导人物说了算，是没有制度保证的。”

台湾国立台北大学公共行政暨政策学系教授丘昌泰认为，中国大陆反对垃圾场邻避运动解决之道，是将选定厂址、兴建与营运过程予以法制化，此外还要有回馈措施，“让邻避设施不像邻避设施，这是政府机关努力的方向。”

然而，诸大建对目前政府对邻避运动的认识程度并不乐观，他认为政府还没有意识到这是一个普遍现象，没有足够重视。邻避运动在未来可能会成为社会动荡的主要形式，而政府并不善于处理类似冲突。

“目前，官方关注的大都是政治对抗性的稳定，而真正细水长流的稳定都和邻避有关。”

如今，在中国城市化进程中，邻避运动会慢慢凸显。诸大建表示，“市政设施要增多，地铁越建越多，垃圾处理场也会越来越多。”如果管理得当，可以在冲突发生之前预防矛盾。如果封闭式的决策和管理继续下去，潜在的冲突将会越来越多。

“一个城市、一个国家，邻避运动越多，说明制度化管理越弱。”诸大建表示。

目前，在西二旗一些小区的业主论坛上，关于抵制垃圾场的讨论依然火爆，但群情激愤的号召明显减少。

居民私下里讨论，11 月 9 日“散步”中的几个居民代表被警方当做“组织者”带走询问，至今还没有回来。

（崔筝，财新《新世纪》 记者，本文原载于《新世纪》。

原文链接：http://china.caixin.com/2011-11-18/100331447_all.html#page2）

【返回目录】

【解】

9-3 易鹏：宁波 PX 事件为何双输



“当宁波市政府方面宣布永远不上 PX 项目，而且炼油、乙烯炼化一体化项目还将进行评估，这都表明宁波在石化产业方面的新扩张受到巨大的挫折，必定会影响到宁波在区域发展格局的竞争力，也会影响到宁波在中国城市中的地位，而且影响也会波及到宁波老百姓的收入。应该说，宁波事件总体上是一个双输的结局。”

宁波 PX 风波，最终以宁波市政府宣布永远不上马 PX 项目暂告一段落。在接连发生厦门、大连、启东事件以后，再次表明当前的“邻避效应”（见注1）已经成为影响区域经济发展格局的一个重要因素，更表明区域发展必须更重视经济建设和政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的同步。

此前，中国的区域经济发展要素中，中央政府层面中的区域政策、财政政策、货币政策、土地政策、碳政策（节能减排）以及地方政府层面中的领导人、执行力、创新能力等往往是决定一个区域能否实现更好更快发展的关键。但随着宁波 PX 系列事件的发生，地方民意的支持程度，“邻避效应”的大小，已经成为影响区域经济发展的一个新重要因素。处理妥否，必定会对本区域未来的发展产生重大影响。

受各种因素的影响，宁波这座改革开放后一度在经济总量上走在全国城市前列的城市，这些年的经济地位在逐渐下滑，2011 年在中国城市 GDP 排名上已经排在 16 名了，后面的沈阳和长沙正在虎视眈眈想超越他。在当前中国城市 GDP 排名中，从全国第九的杭州到 16 名的宁波

都挤在 6000 亿到 7000 亿这个差距不大的空间中。在这种差距较小的空间，谁发力或者错失一些大机会，这个城市排序格局就可能发生巨大的变化。换言之，宁波加油可能进入全国前十，错失机会就可能掉到全国 18 名后。而宁波镇海炼化扩建一体化项目是中国“十二五”重点生产力布局规划项目，拟扩建年产 1500 万吨炼油、120 万吨乙烯炼化一体化项目，总投资约 558.7 亿元人民币，一旦这个项目投产，带给宁波的工业总产值肯定在千亿以上，也必定会给宁波在激烈的全国城市竞争中加上极大的一分。由此不难理解宁波政府方面对于此项目会保持巨大的热情。

现在，当宁波市政府方面宣布永远不上 PX 项目，而且炼油、乙烯炼化一体化项目还将进行评估，这都表明宁波在石化产业方面的新扩张受到巨大的挫折，必定会影响到宁波在区域发展格局的竞争力，也会影响到宁波在中国城市中的地位，而且影响也会波及到宁波老百姓的收入。应该说，宁波事件总体上是一个双输的结局。事实上，PX 项目在欧美、日本、新加坡等国家都有投产，世界卫生组织等权威机构也认为风险可控，但最终还是出现双输结局，就需要寻找背后真正的原因。

厦门、大连、启东到宁波系列事件的发生地，都是在中国经济相对而言非常发达的地区，这就说明了，当经济发达，老百姓收入高了，他们的利益诉求已经从吃饭问题更多地走向了健康、公平公正、知情权、参与权等各种新的层次上的问题。而这次宁波事件和之前几个事情一样，让老百姓参与、知情方面都做得不够，政府习惯性为民做主的思维依旧存在，最终导致了项目卡壳。

从宁波等系列事件分析，再次表明十七大提出的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的“四位一体”战略，以及在十八大上很有可能补充进去的生态文明建设的“五位一体”战略的重要性。当前经济建设必须要和政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设同步和协调，通过实现“五位一体”的战略来实现区域的全方位、可持续的发展。而通过宁波这系列事件产生的巨大倒逼共识，也会促使更多城市开始思考在区域竞争中如何更持续，更重视“五位一体”的建设，这也许会给中国新一轮区域发展带来转机和提升。



注 1：邻避效应（Not-In-My-Back-Yard）指居民或当地单位因担心建设项目（如垃圾场、核电厂、殡仪馆等邻避设施）对身体健康、环境质量和资产价值等带来诸多负面影响，从而激发人们的嫌恶情结，滋生“不要建在我家后院”的心理，及采取的强烈和坚决的、有时高度情绪化的集体反对甚至抗争行为。

（易鹏，国家发改委中国城市和小城镇中心研究员、财经评论员。

原文链接：http://hncsyp.i.sohu.com/blog/view/243743671.htm）

【返回目录】

9-4 谭翊飞 贺涛：求解环境群体性事件

“与金钱、实物或其他补偿方式相比，缓解风险方式更为有效。最关键的缓解措施就是从法律和制度上确立一套开放的参与程序，将邻避设施的选址方式从“决定——宣布——辩护”的传统形式，转变为“参与、自愿、合作”的形式。除增强公众参与在环评中的重要性外，还需要配套机制改革。如果没有相关的配套改革，仅扩大公众参与也是不可承受之重。”

当 PX 项目周边的其他化工企业也将搬迁的消息传出时，附近的居民一片欢呼。这意味着，与厦门本岛隔海相望的海沧区将彻底摆脱化工污染的阴影。

2012 年 8 月 2 日，厦门大学环境影响评价中心公布了一份环境影响评价报告简本，这份报告把当年厦门 PX 化工项目用地规划为旅游文化项目用地。五年前，这片区域的中部临港新城被规划为石化中下游产业区，巨无霸的 PX 项目获准在此建设。一场反对 PX 项目的市民“散步”行动阻止了它的落地。

自厦门 PX 事件以来，全国各地的大小环境群体性事件此起彼伏。原国家环保总局发布数据显示，1995 年至 2006 年，环境信访的总数在 11 年间增长了 10 倍之多。一位国家环保部官员在一次内部会议上透露，近年来，因环境问题引发的群体性事件更以年均 29％的速度在递增。

今年尤甚，在不到一个月时间里，四川什邡和江苏启东先后发生了大规模环境群体性事件，甚至引发严重的社会骚乱。这不仅使研究社会冲突的学者密切关注，亦引起国家环保部的高度重视。



环境群体性事件在学界并无统一的严格定义，一般而言，泛指由于环境问题而引发的群体性事件。

自 2007 年以来的各类环境群体性事件中，一类是项目尚未建成，公众基于预期利益受损而聚集抗议；同时，事后救济式维权在环境领域也未消退，因环境而造成对生命健康权、财产权侵害的案例仍层出不穷，如尾矿库事故、尘肺病等引发的群体性事件。

近年来，国家对环保问题日益重视，原国家环保总局升格为环保部；项目环评和规划环评制度相继建立，但是这些与环境相关的制度建设似乎未能阻止环境群体性事件高发的态势。中国经济高速发展 30 年，环境欠账积弊日深，随着民众的环境意识的提升，因环境问题而引发的群体性事件不容忽视。

长时间预警，明确的诉求

7 月 28 日，启东民众冲进市政府，围堵市委书记，并让他穿上环保 T 恤。这一幕情景通过网络传遍世界。

事件发生之前，许多人都已经知晓，“7 月 28 日将有事要发生”。一些长期关注该地区的媒体记者提前得到了信息。

这不是一场偶发的群体性事件，而是积蓄多年的反对行动无果后的爆发。

相比于环境群体性事件，历年的大多数群体性事件发生之前一般无法进行预判。从 2009 年石首 23 岁厨师坠楼、2011 年增城新塘城管殴打摆地摊孕妇等引发的群体性事件，到 2012 年中山沙溪两少年冲突引发的群体性事件均是如此，发生前夕几乎无任何征兆，只是由于人们

心中普遍的不满情绪，经由突发小事件而引发。中国社会科学院教授于建嵘将这类事件称为泄愤事件。

环境群体性事件则不同。广东行政学院副教授程雨燕曾专门研究环境群体性事件的特点，她对记者称，除突发环境事故外，环境群体性事件一般有较长的酝酿及持续过程，且与环境污染的影响度正相关，因此对该类事件的指向对象、危害性和规模等具有一定的可预见性。

在《财经》记者所分析的反对大项目建设的环境群体性事件中，除四川什邡，从项目启动到发生群体性事件只有两年左右时间外，其余的事件，一般都在两年以上。在长达数年的时间里，反对项目建设的人士通过各种渠道表达自己的意见和利益诉求，却未能得到重视，直至爆发大规模的群体性事件。

不过，偶发因素往往是造成环境纠纷激化的重要因素。如大连 PX 事件，虽在 2007 年厦门发生反对 PX 事件时，当地民众已不满该项目，此后反对者的行动持续未停，但并未引起重视。2010 年突然抵达的台风“梅花”将福佳大化项目的在建防波堤冲成两段，外界传言 PX 泄露，民众被迅速动员起来，群体性事件瞬间爆发。

2011 年的内蒙古锡林郭勒盟，牧民对于附近矿场破坏环境的不满可以追溯到五六年前，多年维权一直无果。2011 年，两起接连发生的死亡事件，成为牧民愤怒情绪爆发的导火索，进而引发了近年来内蒙古规模最大的群体性事件。

在泄愤事件中，参与者发泄心中的不满，却提不出明确的要求，但是，环境群体性事件的诉求非常明确。

无论是什邡还是启东事件，参与者的目标明确——停止建设某个工程。这种现象也让化解相对容易，只要项目停止建设，群体性事件的动员基础就瞬间消失，事件能较快平息。不过，这种简单粗放的处理方式往往造成多输局面。

预警时间长、有明确的利益诉求等显著特征，使环境群体性事件爆发之前实现多方有效沟通成为可能。

预防式维权，强动员能力

在全国各地涉及社区公共设施建设的群体性事件中，无论是上海居民反对磁悬浮延长线建设的“散步”行为，还是广州番禺、北京六里屯等地居民反对垃圾焚烧场选址问题，都是于潜在的危害发生前采取的行动。

如果将群体性事件发生的原因进行分类，可以分为事后救济型和预防式维权。前者即权益受到侵害之后，为维护个人合法权益而进行抗争；后者则是防止权益受损而引发群体性事件。随着民众环保观念的增强，预防式维权事件逐渐增多，从2007年厦门PX事件，到今年的四川什邡、江苏启东事件都呈现这一特征，项目尚在建设初期，并未产生实质性的环境危害。

相比于一般的群体性事件，环境群体性事件的动员能力更强。在启东事件中，因为启东并不是造纸工厂所在地，仅仅为排污地，政府也未得到税收好处，因而本地政府和民众的利益相对一致。

于建嵘到启东调研时发现，这次群体性事件与以往不同，“只要你喊，如果这里建了这个项目，今后子子孙孙的健康都受影响，那么不论身份职业，不论男女老少，都被动员起来了，因为他们都有共同的利益。”

多起环境群体性事件亦显示，反对项目建设的力量不仅仅来自潜在的环境污染受害者，也来自于体制内部，人大代表、政协委员、科学家等等。

在厦门PX行动中，除了潜在的环境受害者、未来海岸小区的业主持续努力之外，厦门大学化学系教授赵玉芬牵头发起的建议PX项目迁址的提案，影响巨大。





在广州南沙 PX 项目决策过程中，广东省环保技术中心主任刘奕玲在广东省“两会”上发言公开表示反对，广东科学院广州地理研究所资源环境研究中心主任陈俊鸿在《南方都市报》发文建议缓建，中山市政协委员吴桂昌、何祥吉联名向广东省建议搁置，这些声音与民间反对力量的互动，最终促成了决策的改变，避免了发生环境群体性事件。

虚置的规则，“闹大”的效应

越来越多的环境群体性事件似乎传出了这样一个信号，只要发生群体性事件，项目就会被叫停。

这将项目建设带入了死循环——一闹就停，无论前期经过了多少实地调研和论证程序。这些前期的程序可能包括项目环评和规划环评。

从程序设计角度看，作为这些公共设施和项目的利益相关人，公众应具有充分的表达意见、谈判和博弈的权利。中山大学政治与公共事务管理学院教授何艳玲认为，如果在决策环节利益相关人的参与不够充分，那么在其知情后的强烈反应是可以预见的。那么，为何在群体性事件发生之前，双方不能实现有效沟通呢？

根本原因在于，现有的环境利益冲突协商机制不能满足民众的需要，因此往往以非制度化和非常规的方式来解决利益协商问题。

2002 年九届全国人大常委会通过了《环境影响评价法》（下称《环评法》），该法规定在规划通过和项目建设之前，都必须进行环境影响评价，预防因规划和建设项目实施后对环境、居民健康造成不良影响。

但环评造假并不鲜见。比如，在对建设项目环境影响评价中，卫生防护距离是一个重要的指标，但是近年来发生的血铅超标事件中屡屡出现卫生防护距离造假。在浙江德清血铅超标事件中，为浙江海久电池有限公司编制的环评报告“遗漏”了 500 米范围内的 113 户居民；广东



河源紫金血铅超标事件中，环评报告居然显示，厂区周边 500 米的卫生防护距离内，常住居民 400 多人的村庄为空地，129 户村民人间“蒸发”；江西宜丰血铅儿童事件中，铅酸蓄电池厂与附近学校的距离不超过 300 米。

此外，公众参与是环评过程中必不可少的一环。《环评法》第五条规定，国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。

但是如何“考虑”这些意见，以及在环评审核中，公众意见对环评能否起作用和起多大作用，这部法律并未明确。

在四川什邡的钼铜项目开工前，附近村民收到了村委会发放的“环境影响评价意见表”，意见表中列出了项目基本情况、项目对当地的好处，却没有列出可能发生的环境风险。

更为恶劣的是，秦皇岛西部生活垃圾焚烧发电项目的一份环评报告称，公示期间在建设地潘官营村等区域发放公众参与意见调查表 100 份，被调查公众均同意项目建设，且附录了 100 份调查表。然而，当地维权村民代表按照调查表进行逐户核实，结果表明：有 64 位村民称既未见、也未签署过该调查表，其他还有该村根本不存在的人员、死亡人员、在逃人员等 36 位。

2008 年 5 月 1 日起施行的《环境信息公开办法（试行）》要求环保部门公开建设项目环评受理情况，包括建设项目的环境影响评价文件及受理审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果。

依据此办法，每一位公民、法人和其他组织皆可申请环保部门提供政府环境信息。环保部门应当在收到申请之日起最多不超过 30 个工作日内予以答复。

但是在启东事件中，虽然排污入海工程涉及到启东的利益，不少当地居民称并未收到过征求意见的调查，且在其后长达数年通过信访、起诉和申请游行等表达利益诉求，始终未得到项目建设主体和环保部门的积极回应。

对于环评制度存在的问题，多年从事环境污染受害者法律援助和研究的中国政法大学教授王灿发对《财经》记者称，一直以来，许多地方在开发建设中，没有真正把环评作为决定项目是否建设的根据。征求公众意见往往走过场，甚至弄虚作假，这样的环境影响评价作用实在有限。他建议，“必须对现有的环境制度进行彻底改造。”

主管部门错位，司法难以纠偏

什邡钼铜项目、启东排海工程项目等皆在发生群体性事件后，政府一纸命令取消建设项目。相比之下，此前厦门市对于 PX 项目的做法相对温和，在撤销项目前，仍经过了一定的公众参与的程序。

在发生群体性事件、厦门 PX 项目被宣布缓建后，当地两份报纸全文刊登了该区域的规划环评报告简本，公开征求意见，并举行网络投票，召开座谈会，邀请反对派意见领袖参会，绝大多数参加座谈的人士反对在前述地块建设 PX 项目。

2009 年 8 月，国务院常务会议通过的《规划环境影响评价条例》对于吸收公众意见的规定颇为具体。如一些专项规划“应当在规划草案报送审批前，采取调查问卷、座谈会、论证会、听证会等形式，公开征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见”。对于存在重大分歧的，“应当采取论证会、听证会等形式进一步论证。”

正是在这部条例通过前五个月，厦门 PX 项目迁址得到国家发改委的批复同意。

一位环保系统官员对《财经》记者称，“现在一些地方接到大项目后都是一把手挂帅，成立工作组，环保、国土、水利，各司其职去中央拿批文，谁拿不到找谁负责。在这个体制下，环保部门做的工作不是如何与公众一起保护环境，而是千方百计帮助项目主体拿到批文，其实已经站在了环保的对立面。”即使环保部门错位，环评制度存在漏洞，作为行政程序，其应受到司法程序的监督。然而，通过司法程序审视在建项目的个案凤毛麟角。

无论是行政诉讼程序，还是民事诉讼程序，环境诉讼都面临诸多困难。环境污染事实和受害者的受害事实之间建立因果关系，需要科学专业知识支撑，而且环境案件一般涉及大项目，影响人数众多。即使胜诉，又面临定损鉴定等诸多难题。

长期从事环境诉讼业务的北京盈科（武汉）律师事务所律师曾祥斌对《财经》记者称，环境案件往往被地方定性为敏感案件，律师接案也受到干预。

启东事件发生前，当地民众委托律师多次前往南京市中院提起行政诉讼，要求撤销江苏省发改委的相关批文，但是未被受理。曾祥斌分析，针对环境大项目，“无论你起诉政府，还是企业，当地政府都以为你是和政府过不去。”

在得不到合理解决的情况下，很多环境纠纷会转化为环境群体性事件。通过群体性事件把纠纷闹大，反而成了环境维权的便捷途径。

清华大学社会学系教授孙立平率领的一个社会发展研究课题组研究认为，把事情“闹大”的主要原因，是公民利益表达管道淤塞所致。

邻避运动兴起，共识如何达成

实际上，中国的环境维权群体运动与其他各种维权活动和利益表达活动一样，“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”的规律贯穿其中。

天津师范大学政治与行政学院副教授韩志明称，这一逻辑“深刻反映出当代中国公共治理中的一些共通性或规律性的问题”，即只有将问题公开化，引起社会公众的广泛关注，形成强大的舆论压力，才能获得政府及其官员的重视，推动问题得到处理或解决。但遗憾的是，解决的决策过程又缺乏科学论证。

在启东事件后，经过多年科学论证的污水排海管道工程被永久叫停，工程烂尾。尽管启东当地渔业可暂避风险，但造纸厂的污水将只能排入长江，而多地居民的饮用水取自长江下游，这实际上造成了一个多输的局面。

西方社会亦因生产技术转型和工业的发展，而发生过激进的环保运动。回看 20 世纪 70 年代的美国，垃圾处理设施的选址问题曾引发一系列的冲突，公众出于对居住环境、生活质量、公共安全，甚至是房屋价值的担心，反对政府或者厂商在自家小区附近兴建垃圾填埋场、焚化炉、机场等设施。

到上世纪 80 年代，这种观念一度成为美国当时的“大众政治哲学”，《纽约时报》将其命名为不折不扣的“邻避时代”。从 1980 年到 1987 年，美国预定兴建的 81 座废弃物处理场，由于居民的强烈反对，最后只有 8 座顺利完成。

公众对邻避设施的反感，直接来源于对风险不确定性的担忧。澳门理工学院公共政策行政学教授娄胜华等曾撰文称，政策制定者和专家往往从技术角度定义风险，而在社区居民看来，风险主要源于一种主观感受。技术风险是可以实际度量的，而感知风险则往往难以度量，这也导致冲突双方各执己见，难以调和。

随着邻避运动的发展，形成了两大协商方式：回馈补偿和缓解风险。早在 1980 年，美国威斯康星州进行的一项核废料储存场设置的民意调查表明，当采取补偿回馈与风险减轻方案后，公众的反对比例从 71％下降到 47％。

与金钱、实物或其他补偿方式相比，缓解风险方式更为有效。最关键的缓解措施就是从法律和制度上确立一套开放的参与程序，与小区居民共享选址决策权力，将邻避设施的选址方式从“决定——宣布——辩护”的传统形式，转变为“参与、自愿、合作”的形式。

在台湾，初期厂商主要靠私底下的协调来推进项目。台北大学公共行政暨政策学系教授丘昌泰说，“协调结果若标准不一，会引起更多的争议。”



1995 年，台湾通过《环境影响评估法》，规定公共设施或企业投资项目的审议过程中，业主必须提交《环境影响评估报告》，且须向当地民众说明。比如，以各种形式进行风险沟通，让支持者走出来，反对者能够接受，有的业主甚至会挨家挨户说明项目的必要性，举办各种活动加以宣传说明，举办辩论大会。

同时，鼓励业主提出更优惠的环境回馈办法，如为小区兴建图书馆、温水游泳池、运动场、活动中心，给予老人福利津贴，给予学生奖学金，减免电费等；当地政府也会配套给予优惠措施，如对当地居民减免地价税、房屋税或其他法定的项目等。环境回馈的方法一般极为有效。在获得当地民众的知情同意后，才能进入"环境影响评估"的法律程序，获批后，才能立项。

当然，即使在环评程序中存在不当，司法程序亦可以纠正错误的行政决策。2010 年，香港 66 岁老太太朱绮华就港珠澳大桥香港段两份环境影响评估报告向法院申请司法复核，称该报告未评估在空气质量指标中未提及的污染物，要求推翻特区政府批出的环境许可证。2011 年 4 月，香港高等法院裁定香港环保署 2009 年完成的环保报告无效。

不过，在美国兴建邻避设施的阻力变得越来越少时，2011 年情况发生了逆转，日本核电站泄漏导致核恐慌卷土重来，人们开始担心烟雾污染，反对开发成为环保人士的"下意识动作"。美国《时代》杂志也将邻避主义的抬头评为当年十大环保事件。

这一年，环保人士取得了一系列的成功，例如迫使奥巴马政府推迟美加跨国输油管道项目（Keystone XL）的修建计划，内布拉斯加州的公众因担心管道可能发生泄漏事故，强烈反对这条管道穿过该州。

邻避主义的消极一面正在显现。为遏制气候变化而对能源经济进行改革，可能要在沙漠地区部署太阳能电池板、利用沿海地区的风能发电以及建造新的核电站，但所有这些举措都会遭到邻避运动的反对。在经济学界看来，当公众首要的考虑都是自家后院时，工业与经济很容易就因此陷入停滞，伴随而来的失业与收入锐减，将最先冲击蓝领和低收入的家庭。

很多经济学家认为，环境公平不应像传统方法那般通过禁止设厂来达成，而应在政府的导引与监督下，让污染的排放方与受污染方经由磋商来取得“价格”的共识。

2012 年 8 月 6 日，国家环保部退回新疆紫光永利精细化工有限公司年产 5 万吨氰化钠的项目环评报告书，原因之一为该项目环境影响评价公众参与代表性不充分，环境保护目标调查不全面。这在以往的环评审批中并不多见。

据一位接近环保部的人士透露，针对今年以来越来越多的环境群体性事件，环保部正在研讨增加环境影响评价中公众参与部分的权重。“先界定利益相关人，比如下风向的一定范围、水源下游的居民等等，然后强制规定这些利益相关人中，必须有一定比例的人在环评阶段被征求意见。”他说。

增强公众参与在环评中的重要性，还需要配套机制改革。“以听证会为例，圆明园防渗工程曾召开听证会，但是耗费了环评司数位官员两个月时间的准备，而整个环保部的环评司也就十几个人。”一位环保部官员对记者说。而且，听证会需要经费，不能临时申请，只能根据前一年的预算确定。

如果没有相关的配套改革，仅扩大公众参与也是不可承受之重。改革将是一连串的事件。

本刊记者鄢建彪、实习生邓学对此文亦有贡献

（谭翊飞、贺涛，《财经》杂志记者。

原文链接：http://magazine.caijing.com.cn/2012-08-26/112082091.html）

【返回目录】

9-5 冷哲：民粹与精英——从宁波 PX 项目谈民主的难题

“民众，如果缺乏好的搜索信息的能力，民主的负面效果就会急剧扩大，甚至于崩盘。“民”要想做好“主”，就必须具备搜索信息、读取信息和判断决策的能力。我们的社会，只有把每一个人都当成精英去培养，让大多数人都拥有一份精英的工作，才有真正民主的可能。”



宁波 PX 事件中的奇妙现象

本次宁波 PX 事件闹得沸沸扬扬，里面着实有些有趣的现象。

首先，抗议民众中间有着无数不靠谱的谣传。比方说“PX 高度致癌”、“PX 有剧毒”、“PX 会渗入土壤毒害几代人”、“PX 能造成男性不育”、“一旦 PX 泄露，方圆一百公里都无人幸免”……

这不知道 PX 是什么东西的人听到这些传言，还以为 PX 是生化毒剂呢，一旦泄露江浙地区就要成无人区了，简直堪比切尔诺贝利。

而后就有无数的“理科生”指出，这都是极其愚蠢的谣言。首先 PX（一种二甲基苯）是国际公认的第三类致癌物质。这是什么意思呢？就是说，这个物质到现在没办法证明和癌症有任何关系。实际上咖啡也是属于第三类致癌物质的。第二，PX 毒性非常低，它的半致死量（导致一半摄入者死亡的摄入量）高于食盐。换句话说就是，两个一模一样的人，一个人吃食盐，一个人吃 PX，按同样的速度吃。等吃食盐的人吃死了，而吃 PX 还没死呢（当然 PX 还是具有刺激性，可以导致短期器官障碍，所以毒性还是高于食盐的）。第三，PX 不溶于水，所以在土壤里不会广泛存在，相对来说不具有强挥发性，也很难扩散，在空气中可以见光分解。第四，医学上证明 PX 可能导致月经不调，所以 PX 生产线一线操作人员都是男性。PX 的厂子世界各地都有，日本的厂子和居民区就隔一条高速公路，从来就没有 PX 会导致男性不育的事情。第五，在实验中，长期摄入 PX 达到 103 周，也没有发现摄入的动物有病变或异常，仅有少量体重下

降。另外，孕妇高剂量摄入 PX（比如每日摄入 60 克）可能导致婴儿发育异常。不过由于 PX 的物理特性，除非很极端的意外，否则即使是化工厂出现泄露事故也不太可能发生这样大剂量的摄入——那么有刺激性的东西还想让一个孕妇一天喝下去一小杯的分量，这确实是有难度的。（对 PX 毒性有异议的，请查看美国橡树岭国家实验室的二甲苯毒性报告 http://cira.ornl.gov/documents/XYLENE.pdf，其中 p-xylene 即为 PX）

的确有一部分人提出了很真实的理由来反对这个项目，比方说不信任当前中国化工企业的安全管理、担心泄露，比方说就是不希望家旁边有个化工厂。无论我是否同意其观点，这都是基于真实信息的观点。但是，这改变不了这样一个事实，那就是网上和私下传播的关于 PX 的消息，绝大多数都是基于“PX 是剧毒致癌物”的谣言而不是真实的观点，有无数的人就是因为这样的谣言而走上街头。

于是，很自然地，“理科生”们开始嘲讽示威民众（及其支持者）的愚昧。

而作为反击，一位“文科生”反唇相讥，写了一篇文章。这篇文章前半部分逻辑比较混乱，完全是一幅反智主义和极端理想主义的调子。但是在最后的部分，作者提出了一个非常有价值的论点，那就是“不管民众的诉求是否合理，既然这是大多数民众的民意，那么我们就应该遵从”。

然后宁波政府就宣布不建这个项目了。于是“理科生”们比较郁闷，觉得这是对“群氓”的妥协，而“文科生”很兴奋，觉得这是民意的胜利。

看到这里，读者大概已经注意到，“理科生”和“文科生”都是加引号的。其实这根本就不是“理科生”和“文科生”。持“理科生”观点的人之中有很多正牌文科生。而“文科生”之中也有很多正牌理科生。这所谓的“理科生”和“文科生”，其实说白了，就是精英主义者和民粹主义者的分野。（当然，实际差异并没有这么清晰，一些反对 PX 谣言的人，也支持民意。此处只是为了论述方便）

精英主义与民粹主义

很多人一听精英主义（Elitism）就觉得是个好词，而一听民粹主义(Populism)，就觉得是个坏词（或者完全相反）。其实这两个词都是中性的，而且都是很自然的思路。



首先，我们知道一个很简单的道理，当你要做某个工作的时候，如果你对工作的内容了解得更多，你的工作应该会更好。所以，如果去除其他条件，一个具备专业知识和经验的人，一定会比一个不具备知识和经验的人，做出更好的成果。根据这个逻辑，我们应该让最具有专业知识和经验的人来作一个工作。那么我们回到 PX 项目的问题上，按照这种逻辑，这个项目到底该不该建，应该由环境专家、经济专家、化工专家来讨论并决定。民众因为缺乏必要的知识，所以做出的决策有很大的几率是错误的。因此不应该让民众参与到决策过程中。这，就是精英主义的政治观点。

但是，以上的逻辑推理中有一句话“如果去除其他条件”。现在我们再把这些条件加上，情况就不一样了。首先，我们知道，我们中绝大多数人都不是大公无私的。如果仅仅让少数人来进行决策，那么谁能保证他们不做出自肥而损害民众利益的决策呢？从根本上说，只有民众自己有权决定自己的利益。所以为了保证自己的利益，理应由民众来作出决策。如果民众决策错误，那不良结果也是由民众自己来承担的。所以无论怎么说都是一个合理的方案。这，就是民粹主义的政治观点。

这两种观点毫无疑问都有其合理性，也有其弱点。比方说精英主义能做出更好的决策，但不能避免精英自肥、损害民众。而民粹主义，虽然符合民众的呼声，但是民众在很多方面是缺乏必要知识的，也无从分辨谁对谁错，其结果就是民意被少数人影响，而容易做出错误的决策。就比方说本次 PX 事件，有多少人是因为相信 PX 毒性的谣言而上街反对 PX 项目的呢？为什么那么多当事人都在疯传关于 PX 的谣言呢？你会发现很多当地民众的想法其实就是“不管你信不信，我就是信了”。他们宁可信谣言告诉他们的“有”，不肯信科学实验告诉他们的“无”。

大多数人都能明白极端精英主义带来的危害。但是很多人会这样为民粹主义辩护：“无论民众做出什么样的决策，最后承担结果的都是民众自己，别人不应该说什么。”其实这是一个很可笑的言论。因为这些人从来都没有考虑过一个问题：既然在一些问题上，民众缺乏进行决策的必要知识，那么民众又是以什么为依据进行决策的呢？

我相信没有几个人是投骰子决策。一个人做出决策的时候，无论如何都需要一些依据。如果民众缺乏必要的知识，那么依据从何而来？有时候，是偏见，有时候是少数人无意中制造的谣言，而更多的时候，是一部分精英的言论引导。是的，我可以这么说，就算是造谣这档子事，精英也会比非精英造得更好。

二战的时候，德国的纳粹就是诉诸民粹主义的。是谁让民众大都相信犹太人和德国共产党是德国人生活艰辛的原因呢？是希特勒，以及他周边的一帮精英（注意，在这里精英是个中性词，它仅代表专业水平，不代表道德思想）。这就是一部分精英绑架民意。



而有的时候，民意则会被少数民众绑架。如果说民众中间，有 20%的人很想做一件事，40%的人觉得作了最好但不做也无所谓，10%的人不想做，而 30%的人完全无所谓。如果完全按照民主原则，这件事是 6：1，是应该做的。那么当 10%的人为了搞黄这个事情而传播了不利的谣言之后，20%的倾向于做的人和 30%的中间派可能改变了看法，于是这件事被 4：6 否决了。这其实就是 10%的人绑架了民意。不要觉得不可能。你可以去问问有多少宁波游行的人相信 PX 是剧毒致癌物质。

所以民粹主义的核心问题就是：民众的意见，也许根本就不是民众自己的，而是少数人操纵的。最后有可能为了少数人不合理的利益让大家一起付出代价。民众的所谓决策，有可能是被骗的结果。

所以说到底，无论是精英还是民众，都不是伟大光荣正确的。

好了，那现在就有一个问题了，到底怎么做决策、谁来做决策。

民还怎么主？

我们今天遇到的很多政治问题，其实都归结到一个问题：到底是应该精英主义多一点，还是应该民粹主义多一点？

这并不是一个新问题。美国开国的时候，那些建国者就深入地思考过这样一个问题。那时候才是民主的开端，作为几千年精英主义的反动，民粹主义一开始可是以“伟大光荣正确”的面目出现的（实际上在 49 年之后的一段时期，我国也是如此）。但是很快，大家就发现绑架民意的现象。

所以美国的建国者中有很多都反对“民主”而倡议“共和”。用大白话讲就是民众就不要参和到政治决策中来了，让精英来办就行了。但是民众呢，可以有制约精英的能力，就是决定“是这个精英去做决策还是那个精英去做决策”。这可以说是精英主义和民粹主义的无奈妥协。

成熟民主国家，在民意问题上是相当谨慎的。精英甚至会做出民众大规模反对的决策，比方说提高退休年龄。但是，在大多数问题上，民众的意见仍然是极端重要的。

如果我们抛开资本通过媒体操纵民意等等问题，而只在比较理想的情况下讨论决策的问题。那么现代民主要运行得比较好，必须要实现这样一个目标：就是让民众能够充分了解决策内容以及相关的知识。比方说，在为一个化工项目投票之前，政府要进行详细的公示和宣传，让民众充分了解相关信息，具备做出正确决策的能力。

即便不说一些复杂到不可能短期让外行有个大概了解的问题，多数民众真的能在公开的内容与谣言之间分辨真假么？如果政府说 PX 几乎无毒而谣言说是剧毒，民众信哪个？有人说不信政府的原因是政府公信力差。这种言论是愚蠢的。当两个相互矛盾的信息出现的时候，不管你更信任哪一个，都需要自己去查证。然而，大多数民众恰恰没有这种兴趣。所谓“谁更有公信力就信谁”，这根本是一种盲目的行为。无论你更信任谁，它都有可能出错甚至故意出错。最保险的莫过于自己查证。现在网络这么发达，各类专业人士比比皆是，很多问题一查就能知道是什么情况。但是民众仍然没有这么做的意愿。

单纯地抨击民众愚昧，这本身也是错误的。民众的行为方式总有其根源所在。首先，网络上信息的丰裕，仅仅是这几年才有的事情。民众没有经济上的余裕和时间上的余裕去为其关心的每一个问题查证资料。而且我们的基础教育体系虽然提供了大量的各个学科的常识，但是却没有很好的教会一个学生如何针对一个问题搜索比较可靠的答案。

如今很多所谓的“启蒙派”都试图把“民主好啊、民主好啊、民主就是好”灌输给民众。仿佛民众知道了“民主就是好”之后民主就能成功了。民众，如果缺乏好的搜索信息的能力，民主的负面效果就会急剧扩大，甚至于崩盘。“民”要想做好“主”，就必须具备搜索信息、读取信息和判断决策的能力。未来公民教育的核心，不是简单地教会年轻公民什么是他们的权利，而是让他们获得上面所说的能力。没有这种能力，民主要么就会沦为群氓暴政、要么就会变成民粹政客的游乐场。

民主的终极命题：精英主义与民粹主义的统一

搜索信息、读取信息和判断决策，这不是开玩笑。这种工作，从教育上讲需要投入巨量的教师资源逐一施教，从物质支撑上讲需要庞大的极其便利的信息服务体系，从实施上讲需要个人有足够的空余时间从而在个人的工作和娱乐之余还有时间和兴趣进行这种工作。

如果把这些条件全部综合起来，你就会发现一个问题：这要求每一个公民都成为“精英”。这里的精英不是一个相对概念。无论社会有多发达，总会有一部分人比另一部分人更加



“精英”。这里的精英，是一个绝对概念，是说一个人要具有独立的学习、思考、决断能力，能够针对所需的目标有效地获取信息、学习信息并快速应用，更重要地，有时间和经济上的余裕进行这类工作。

是的，正确决策的核心在于决策者要具备必要的信息。只有大多数民众都具备了专业知识和经验，民主的决策才能够保证最大程度的正确。在各个政治方向完全具备知识和经验是完全不可能的事情。但是如果能够在短时间内自我科普，了解基本信息，然后分辨不同意见的真假好坏。其效果也是一样的。用大白话讲，就是谁也不是全才，归根结底都要听专家忽悠。但是只要学会怎么用 Google，怎么从搜索结果里甄选比较靠谱的基础知识，再去听他们忽悠，这时候民众做出的决策就更有可能是正确的。

达不到这一点，精英和民众就一定会有极其深刻的矛盾。今天的欧美，也存在这样的问题。欧美的民主，其实也不过就是民主的初级阶段罢了。仅仅套用他们的模式，是不可能为中国带来真正的改变的。

要实现真正的民主，不但教育要有长足的进步，经济要有飞跃，更重要的是，社会要更加的公平。你不可能指望一个只受过中国乡村中学基础教育的人，做着每天 12 小时的工作，拿着一个月两三千块的工资，还有心情和时间上网去查 PX 到底毒性有多高。事实上，这种人能上街去示威，就已经是我们这个社会了不起的进步了。

我们的社会，只有把每一个人都当成精英去培养，让大多数人都拥有一份精英的工作，才有真正民主的可能。这一天还非常的远，但并不妨碍我们今天就做一些基本的事情：先把政府的公示制度做好。而同时，我们也要把社会往那个理想的方向推进，途径就是教育和就业的公平化。当然，这又是另一个话题了。

看到有人说我这是无政府主义，这是错误的。我其实是比较遵从中国传统的大政府主义者。我希望的政府要比现在的欧美政府都要大，管理的事情都要多。但是恰恰是如此庞大的政府才更需要民众具有强有力的分析、判断、决策和制约能力。

另一方面，看到有人说现阶段最重要的让政府改良，而让民众提高这太遥远了。其实这是一个一体两面的问题。我们都是民众，我们之中谁也没有能力去单独改变政府，政府自己也缺乏改变的意愿。我们改变政府的途径，是通过无数次的博弈，本次宁波的事情，就是一次博弈。只有通过民众的博弈，才能逼迫政府逐渐向民众所希望的方向改良。但是如果，民众本身容易被忽悠，而在博弈之中向错误的方向施加了力量，那改良的结果真的会是我们民众所希望的么？因此，政府该往哪里改，不是我的论述重点，我也没有这种能力去提出一整套关于政治

体制改革的方案。我希望的是，如何让民众能根据自己的利益搞明白政府应该往哪里改。所以我关于政治的言论都是在苛求民众的力量。是的，我知道这是苛求。但是我也是民众的一员，我也是自私的，我也使希望我们能够尽快走向一个更好的社会形态。希望说这些废话能让读者明白这篇文章的用意。

（冷哲：80后主流工科男，留学海外。
原文链接：http://blog.renren.com/blog/313426043/878515838）

【返回目录】

【鉴】

9-6 郑东阳：核废料处理的台湾模式与难题



“如果说反核运动一定程度上推动了台湾民主化进程的话，台湾民主化后也让核电发展、核废料处理等问题更加公开透明、科学和尊重民意，“兰屿人的悲歌”不再发生，还催生了台湾成熟的“公害选址”制度。”

“神啊

如果你灭了我的族

请不要再留下那不属于我们的东西

在我那每晚思念的故乡土地上。”

—— 《兰屿人的悲歌》

“达悟族勇士”夏曼夫·阿原（汉名郭建平）已经好几年没有出现在媒体上了，很长一段时间里，他是媒体的焦点。最后一次被媒体聚焦是在 2007 年台湾举行的“全台 NGO 环境会议”上，他发表了题为“兰屿反核 20 周年”的演讲，还朗诵了诗歌。



他的故乡兰屿因盛产蝴蝶兰而得名，位于台湾东南方的太平洋上，距离所隶属的台东县 49 海里，对外交通依靠船和飞机。近 4000 名达悟人是这里的原住民，由于地处热带，每逢节日，达悟男子会赤裸上身、仅穿丁字裤，驾驶独木舟在太平洋上追捕飞鱼。神秘的习俗和原始风貌，让兰屿被誉为“台湾最后一块净土”。

1970 年，能源紧缺的台湾建造了第一座核能电厂。到了 1970 年代末，一共兴建了三座核能发电厂，并着手建造“核四”。核能发电一度与火力发电、水力发电并驾齐驱，占了台湾电力供应的 1／3，台湾也因此曾成为亚洲仅次于日本的第二大核能发电地。

为了处理核废料，台“行政院原子能委员会”（下简称“原能会”）于 1974 年展开“兰屿计划”，在原住民不知情的情况下，兰屿成为核废料贮藏地。作为补偿，兰屿岛上有了教授汉民族文化、历史、语言等的学校，还有钢筋水泥建造的楼房、卫生所、机场，达悟族传统建筑逐渐消失。

此时的台湾本岛，伴随着民间反威权的政治运动不断升级，反公害运动也此起彼伏，鹿港居民反杜邦、高雄后劲反五轻……无数风起云涌的反公害运动背后，流动着社会的隐忧与不满。尤其是核电工业发展以及后期核废料的处理，都曾引发数次大规模民众抗议潮，而民进党更是将“反核”写入党纲，成为其精神信仰与追求目标之一。

“反核”、“反对党”、“原住民”……这些元素让核电发展和反核运动成为台湾民主政治与经济发展的另一个重要镜像。如果说反核运动一定程度上推动了台湾民主化进程的话，台湾民主化后也让核电发展、核废料处理等问题更加公开透明、科学和尊重民意，“兰屿人的悲歌”不再发生，还催生了台湾成熟的“公害选址”制度。

“兰屿贮存场”风波

1972 年 12 月 29 日，一群海洋研究专家来到台湾东南方的太平洋岛屿兰屿考察。兰屿是台湾新年最早看见日出的地方，但是这些专家并非来迎接新年的曙光——不久前，台“原能会”与台大海洋研究所签订合约，对台湾各大离岛附近水域进行调查研究，以确定“放射性废弃物”最终处置方案。

“放射性废弃物”主要是指核废料，台湾的核废料由两部分组成，一部分是“台电公司”所属的三家核电厂运转期间受污染的衣物、工具、废液残渣等，这部分由台电公司处理；另外一部分，如医院、学术及研究机构等所产生的低放射性废弃物，则由“原能会”的核能研究所负责接收处理。

当年 11 月，台有关部门成立“放射性废弃物处置问题”专案小组。该小组一度确定四个方案，包括废矿坑贮存、地下深层掩埋贮存、投海、离岛贮存。由于此时本岛的反公害运动此起彼伏，加上国际社会开始禁止以“海抛”方式处理核废料，离岛贮存成为最终确定方案。离岛贮存采取海上运输，也可避免陆上运输过程中造成污染居民生活环境的可能性。

此后数年里，“原能会”核能研究所、台电公司、台湾大学的专家和官员们对台湾各大离岛，包括澎湖、兰屿等地区进行勘察比较。1974 年 1 月 17 日，专家组决定兰屿岛上的龙门地区为贮存场所。专家组认为，龙门地区 5 公里内没有兰屿人集中居住的村落，加上该地区三面背山，一面向海，具有极佳的天然屏障，可保证公众不遭受辐射影响。

1974 年 9 月 17 日，“原能会”向台湾省政府申请用地；同年 11 月 29 日，台湾省政府同意无偿使用。此后，台湾当局开始兴建兰屿贮存场工程，同时兴建运送核废料的专用海上运输专用码头，由“行政院退辅会”荣民工程处承建。

1982 年 4 月 22 日，工程全部竣工，同年 5 月第一批 10008 桶核废料经海上运输“入住”，而兰屿贮存场也由“原能会”移交给台电公司经营。

在工程建造期间，兰屿上的原住民达悟人一直以为这只是在建工厂，当地居民发现进入“工厂”的是核废料后，便开始展开抗议。为了安抚兰屿居民，1987 年 12 月，“原能会”组织郭建平等抗议乡民代表赴日观光，并考察日本核废料处理流程，以安抚“恐核”情绪。

不过观光和考察并不能解决问题。次年 2 月，兰屿青年联谊会发起“驱除兰屿恶灵”的反核运动，率领达悟族人到台电兰屿核废料贮存场抗议，并宣读反核宣言,要求台电把核废料搬出兰屿。兰屿青年的抗议活动得到 “环保联盟”、“新环境杂志杜”、“行动剧场”等台湾岛内红极一时的环保团体的支援。

1988 年 4 月，近百名在台湾本岛学习和工作的兰屿青年到“原能会”、台电公司抗议，要求将核废料贮存场迁出兰屿，并在原住民“立委”蔡中涵的陪同下，递送抗议书予两个单位负责人。至此，这场反核运动延伸到台湾本岛。

此时的台湾，蒋经国刚过世不久，临终前宣布终止动员戡乱时期，解除报禁、党禁，让台湾的政治发展迈向多元化的社会，而台湾反核运动也进入了黄金年代，并影响了台湾民主政治的进程。

反核运动迅速兴起，加上前苏联切尔诺贝利核事故的影响，核电厂的兴建受到民间抗议。尤其是民进党成立后，以“绿色”为该党标志，充分利用环保力量，抗衡国民党，成为“反核”的主导力量，进而将反对增加核能发电机组写入党纲，与“台独党纲”一样，成为民进党的两大精神信仰与追求目标。

而核废料贮存的“公害选址”成为台湾核电发展遭遇的最大瓶颈，尤其是原住民地区兰屿，获得更多同情。和岛内其他环保事件一样，兰屿也形成强烈的“社区意识”，污染问题与赔偿问题为诉求的主题，几乎所有的抗议组织均为草根组织，成员以当地居民为主。兰屿人显然更为团结，外来力量数十年来的介入使原住民具有很强的“悲情意识”，他们提出了两项诉求:其一是反对增建核废场，其二是原有核废料的迁离时间表必须遵守承诺。

在他们的抗议下，1996 年，台电公司停止向兰屿运送核废料，暂存在“核废料减容中心”。兰屿居民也获得了一系列经济上的好处：台“行政院”每年会提供一些经费给兰屿地区作地方建设，包括整修道路及兴建港口等；同时向居民发放补助金；土地也不再无偿使用，政府定期发放土地租金；岛上居民用电全部免费。

2002 年，“兰屿核废储存合约”到期，但是限于技术条件和其他核废场还未兴建，台湾当局无力将 1996 年前存放在兰屿上的核废料运走，兰屿爆发了第二次“反核废料危机”。

当时，原住民“立委”高金素梅在“立法院”拍桌怒骂台湾当局是在对达悟族人“灭族”。时任“经济部”部长的林义夫表示因为境外及境内低放射性废料最终处置场场址寻觅不顺利，承认短期内兰屿核废料不可能迁出。最后林义夫只好公开道歉，并答应在迁移之前，加强兰屿岛上的核废场的维护和保养作业。

已经上台执政的民进党将矛头指向国民党：“如果连战愿意抱两桶核废料放在自己家里，我就改变反核的立场。”时任民进党“立委”张俊宏批评国民党执政时期大力发展核电政策才导致“今天的兰屿风波”。

早在 1980 年代初，国民党当局筹划“核四”项目时就受到民进党杯葛，拖到 1999 年才开始动工。陈水扁当选为台湾地区领导人后，为兑现选举承诺，依其党纲规定制订了一项重磅决定：停止已动工兴建的第四核能发电厂。

“核四停建”辩论与“兰屿第二次反核高潮”成为新时期台湾“反核运动”的主题。在舆论压力下，“核四”最终没有停建，但对台湾政治与经济产生了深远的影响。

“电光一号”与“减容中心”

兰屿贮存场风波和本岛的“反核运动”争议的焦点是“公害选址”程序问题。撇开程序正义问题，自发展核电工业以来，台湾当局对“核废料”处理问题其实一直都很透明和公开。

早在 1971 年，在第一座核电厂运营后不久，台“原能会”便对外公布了“放射性物质安全运送规则”。这份规则系参考国际原子能总会（LAEA）的安全标准而撰写。2002 年，台当局还将法规升级为法律，制定了《放射性物料管理法》，次年还公布了《低放射性废弃物输入输出过境转口运送废弃转让许可办法》。

除了制定相关法规外，1980 年，为监督全台核废料的营运，台“原能会”还设立了专门的“放射性物料管理处”。1992 年，“物管处”升格为“物管局”。物管局除了负责规划、督导、管制放射性废弃物的管理、贮存、运送与最终处置外，还负责核燃料的输入、输出、贮存与转让等事宜。

1970 年 12 月，台当局第一次陆上运输核废料。这批核废料是新竹市清华大学研究机构水池反应器用过的核子燃料，准备运送到桃园县龙潭的核能研究所进一步处理。虽然整个路程只有 40 公里，但是台当局格外小心。限于卡车的数量和容量，这次陆运，每天只运送两根燃料组件，直到次年 1 月 22 日才全部运送完。

台清华大学保健物理组负责运送，运送核废料的护箱则由核能研究所负责，沿途的军警引导保护，运送前后的除污和检查均有详细的规则：运送时运送工具外表面的最大辐射剂量率，不得大于 2mSv/h（微西弗/每小时）；距外表面 2 公尺处，不得大于 0.1mSv/h；驾驶座及载人座，不得大于 0.02mSv/h。

这个数值有多大呢？以“原能会”2009 年公布的各地环境辐射侦测数据为例，各地环境辐射侦测得的最高值在阿里山，每小时剂量约 0.1 mSv/h。阿里山海拔高，所以辐射量会大点，而若是搭乘飞机，如台北到高雄往返一趟，剂量为 0.48 微西弗。也就是说卡车司机运送这趟核废料所遭受的核辐射剂量比站在阿里山顶观光一个小时还要小。

在兰屿贮存场完工后，1982 年 5 月 19 日，台当局第一次海上运送核废料。

这次运送并非秘密进行，台湾各大媒体均做了公开报道。运送轮船只能往返台电所属废料运送专用码头(明光、兰屿龙门及核三码头)，第一批核废料由台恒生船运公司所属的“大亚”号货轮运输，此后台电公司制造了核废料运送专用船舶“电光一号”。

“电光一号”全长 53 米，载重 650 吨，可装载特种货柜 12 只，一航次最多可运送废料 576 桶。船身采双层船壳并有辐射屏蔽设计，通讯采多重系统，另装有卫星导航。特种货柜长 4.68 米、宽 3.28 米、高 2.12 米。墙版及盖厚为 3.8 厘米，底板厚 2.5 厘米，每一特种货柜可装 48 个废料桶，分为上下两层。底板与中间隔板均焊有锥形墩以固定钢桶，并黏贴高弹性橡胶以免钢桶于运送过程中受碰撞而变形脱漆。

核废料运抵兰屿卸船后，随即送到兰屿贮存场所设的程序处理房内，然后开启货柜取出每一废弃物桶，并对每桶表面实施污染检查，察看废弃物桶有无破损、漏裂及有无污染情事发生，以及检测辐射剂量率是否符合规定。经分类和建档后的废弃物桶，被送到强化水泥贮存壕沟内，以每层 8 桶分三层堆置。强化水泥贮存壕沟以两座为一组，每座高 4.5 米，其中 3 米埋于地下，而废弃物桶每桶的高度为 88.2 至 89.2 厘米,所以 3 层废弃物桶的堆积总高并未超过 3 米，亦即低于地面。废弃物在贮存壕沟内堆置完成，则作排水系统检查，并覆盖防水油毛毡以防雨水侵入，然后加盖密封。密封后再对贮存表面进行侦检，最后再进行各项侦测追踪仪器的安置，并建立警告标志及位置标识。贮存工作至此即告完成。

除了上述硬件设施外，运送路线、人员也有详细规划。为避免白天人车频繁时段，有利于掌握状况及增加运送的安全性，运送时段一般为午夜零时到清晨 5 时。而运送小组的成员由核子燃料专业人员担任，运输车队驾驶除需要为技术优良的专业驾驶员之外，还要经过事前的辐防训练，车队由经验丰富的车长指挥，以应付各种紧急突发状况的发生。

由于在吊装及运送过程中，难以避免对工作人员及运送路线沿途的一般居民造成少许额外辐射，因此每次运送前还会对参与运送过程的工作人员及沿途居民，进行正常及意外状况下的辐射剂量评估，确保工作人员及沿途居民的安全。这一复杂的评估手续包含“人口密度、运送柜数、运送柜表面最大剂量率、运送指数、运送里程、司机与运送货柜中心距离、速度、居民

与运送中心线最小距离、高速公路”等众多参数。意外事故评估则包括核子燃料吊卸坠落事故、传送罐坠落事故以及陆地运送事故等，并设计相关补救措施。

由于运送核废料的过程都会在“原能会”、台电公司的年报、季度中公开，“电光一号”成为传奇的“明星轮船”。

1996 年，台当局停止向兰屿运送核废料后，“电光一号”轮便一直处于停航中。由于台电所属废料运送专用码头设计仅提供“电光一号”进港装卸货物使用，并没有营运港口所具备的相关配合设施，无法供船只长期停泊。因此“电光一号”一直停泊于基隆码头，曾一度遭到基隆市民抗议。因此在停泊期间，台电公司每日都会派专人看管维护，并按时接受“原能会”、船舶协会的各项检查，“立法院”与地方民意代表、基隆市政府等单位也曾实地勘察侦测。

在兰屿居民拒绝接收核废料后，1990 年 4 月台电公司设立的“减容中心”起到重大作用。

核电厂运转所产生的核废料可分为干性与湿性两种，湿性核废料处理系统在核电厂设计与建造时已经考虑进去，并列为发电系统的一部分。随着核电厂的运转，人员维修保养所需的防护衣物、汰换下来的废弃材料，都属于干性核废料，常用的办法是装入标准废弃物桶中贮存，运送到贮存场。

为了减少废弃物贮存空间，台当局于 1983 年开始派研究人员赴欧洲取经，学习减少核废料容积的技术和方法。

1985 年，台当局委托的美国核电公司伯斯（EBASCO）、贝泰（BECTHE）提出综合报告，建议对可燃部分核废料进行焚化，不可燃部分采用超高压压缩机处理。经过数年研究，1990 年，焚化炉与超高压压缩机装备成功建成，同年“减容中心”设立。

“公害选址”制度

虽然台湾的核废料处理过程十分公开与透明，但是民间一系列反核案也给台湾当局抛出了一个问题：台湾不断兴建核电厂，核废料的去处究应如何处理方能保障台湾土地不受核废料的污染？“公害选址”又该如何进行，才能让争议最小化？

危机催生了台湾成熟的“公害选址”制度。

2000 年以后，台湾当局开始尝试建立一套完整的制度解决“核废场该花落谁家”的问题，并在 2006 年由立法机构通过了《低放射性废弃物最终处置设施场址设置条例》。

根据台湾的相关规定，主管核废料的机构是“原能会”，负责执行选址工作的则是“经济部”。核废料“公害选址”制度的核心思想是“专家负责选址、民众有权否决”。

选址工作分几步进行。政府首先要成立选址小组，人数在 20 人左右，由有关机构代表及专家学者组成，专家所占比例不得少于五分之三。接下来，专家要根据一定的标准，包括场址的地质、地化学、地下水等自然条件，排除高人口密度地区或其他法定不准开发的地方（如自然保护区）后，定出“潜在场址”，除了专家组外，地方县市也可自荐符合上述条件的地点。

定出“潜在场址”后，还要近一步筛选出“候选场址”，选址小组考虑所有潜在场址之后，遴选出其中至少两个，上报“经济部”核准，成为候选场址。

在候选场址出来后，地方政府和议会开始出面。候选场址所在地的地方政府公开遴选报告，地方所有机关、个人或法人团体可于一个月之内向“经济部”提交意见或询问；经济部必须逐项解答或说明意见采纳情形。

公示期过后，举办“地方公投”定出候选场址，公投通过者成为正式的候选场址，若候选场址多于一个，最终选址由经济部定夺。此外，在公投前，“经济部”和台电必须签协议明文规定巨额“回馈金”，作为对最终选址所在地居民的补偿。回馈金必须用于当地公共建设或服务收费。同时还详细规定了最终选址所在地及邻近地方各得回馈金的比率—厂址所在地可得总金额的四成以上，邻近乡县市则至少可得两成。

“公害选址”规范化的同时，“原能会”和环保部门每年还出版《台湾地区核能设施环境监测年报》，供全台读者阅览，年报详细公布相关部门环境监测的数据。被监测的对象包括台电所属的核电厂、“研究用核”设施周围环境和兰屿地区。以 2009 年报为例，仅兰屿地区的环境监测，一年内共分析了 593 次，监测的范围包含环境直接辐射、植物、水样、陆域生物、海域生物等，并评估出各项环境监测结果，评估民众所接受的辐射剂量是否在法规剂量的限值以下。

除了环境监测报告外，还会公布“全台核燃料辐射工人人员”报告，详细分析这个群体的人数总量、各种剂量标准。

监管部门公布环境监测报告发布后，台电公司的“核后端营运处减容中心”也会公布“运转年报”。这份年报会详细介绍废弃物处理、维护保养、辐射防护、人员训练等内容。甚至连焚化炉年度接收的废弃物数量、所消耗的柴油量也会一一公布。

台电所属的核电厂受到监管部门的“严格监视”。2002 年 4 月，正在兴建的“核四”项目中的反应炉基座由台“中船公司”制造，有专家发现台电的季度报告中有“误用焊材”的情形，并向“原能会”检举。监管部门第一时间成立了“基座案调查小组”，解决问题。

除了当局的监管部门和环保部门外，核电厂所在的地方县市也有严格的管制措施。2007 年，台北县与台电上演了攻防好戏。虽然 2006 年台北县全年处罚台电核一、核二及核四厂累计近 23 亿元新台币罚款遭台“环保署诉愿会”全数撤销，但台北县依然不甘心，以核贮存水池废料超量为由，持续赴核一、二厂稽查告发。由于先前“县政府罚单”遭撤销，台北县政府学会变通，这次改成“县环保局罚单”，台电只能请求当地“诉愿会”决定准驳。据报道，台北县环保局官员每天只能进到核一、二厂警卫室，电厂人员以“总公司处理”为由，拒签收稽查记录。当地环保局表示已达告知目的，无损开罚效力，并加重处罚，每天开四张罚单共 600 万元新台币，直到改善为止。

2003 年，“原能会”放射性物料管理局还组织翁宝山等岛内著名学者编著《台湾核能史话》与《台湾辐射防护史话》、《台湾放射性废弃物史话》等书籍，试图以此向台湾群众普及“核电知识”，消除民众的“恐核”情绪。

2005 年，“立法院”三读通过《原住民族基本法》，该法第 31 条规定，政府不得违反原住民族意愿，在原住民族地区内存放有害物质。这就意味着，除非“原住民族地区”愿意，他们的家乡不再会是核废料存放地的候选场址，兰屿人的命运不会再重演。

无处安置的核废料

台著名核能专家翁宝山预计，2030 年左右，台湾才有能力将核废料最终处置（即完全处理，不占用贮存空间）。目前，台处理核废料的流程为：对用过核燃料之管理，先采用厂内燃料池贮存，使辐射及热经充分的衰减；然后再移至干式中期贮存设施，经为期约 50 年左右之中期贮存；然后再进行最终处置。

2010 年 4 月 28 日，北京将举行海峡两岸核废物处理技术研讨会。操办研讨会的中国核能行业协会国际合作部主任龙茂雄向记者表示，台湾地区在核废物处理及减容技术开发与应用上有很丰富的经验，大陆亟需借鉴学习。

虽然减容中心起到十分重要的作用，台核废料的减容技术也一直处于领先地位，但是由于兰屿贮存场已经停止使用，1996 年以后台湾核电厂所产生的核废料均暂存在核电厂内，寻找新的贮存场已经是迫在眉睫。

2010 年 1 月，曾延宕多时的核四厂进入试运转阶段，若试运转顺利，将于今年 12 月 15 日装填燃料，最快明年底可以正式运转。随着“核四”项目的竣工投产，未来几十年内越来越多的“核废料”储存最终场址仍没有着落，台湾当局的难题依然会存在。

台当局曾努力将核废料运送到“境外”处置，但最终因各种声音反对搁浅。台电公司称，“以往曾有数个国家或地区如俄罗斯、大陆及北韩等与本公司洽商合作处置低放射性废弃物，惟到目前为止仍各有不同困难待突破”。

1995 年，台电公司与俄罗斯科技中心(KI)签订合作意愿书。双方同意先进行先导型计划，即先运送约 5000 桶废树脂、废保温材等低放射性废弃物至俄处理及处置，待成功后，双方再洽商运送台电公司大量低放射性废弃物至俄处置及其他合作事项。

鉴于两岸关系的错综复杂，时任俄罗斯总统叶利钦批复：KI 不能与台官方机构签约。因此由 KI 指定代理公司与台电公司签订。不过由于俄罗斯国内环保团体抗议，加上俄罗斯新修订的环保法限制，最终台电公司还是未能获取输入许可。

据台电公司核能后端营运处相关报告透露，1997 年，台电公司还与朝鲜政府国际商务机构签约，预定运送台电公司 6 万桶核废料至朝鲜正在使用中的核废料处置场进行最终处置。合约签订后，朝鲜政府已核发输入许可。但是这次阻碍台电公司的是自己人——“原能会”。当时“原能会”在审查申请文件时要求朝鲜平山处置场预订供台电使用的两条坑道处置设施先完工后再审查，朝鲜方面表示虽然已进行处置设施施工，但因为“先完工后审查”之做法与朝鲜法规不符，因此台“原能会”尚未核发输出许可，这项合作也搁浅。

2000 年，一度又传出台电公司与朝鲜合作的消息，但最终因韩、美两国出面干预，不了了之。这一年，俄罗斯下院同意处理来自台湾、西班牙、瑞士等国家和地区的核废料，但俄国内环保团体发动示威，台核废料的“境外之路”最终没能成行。

因此在岛内建造新的贮存场，落实“公害选址”制度成为解决核废料难题唯一的途径。

早在 2002 年，台电公司核能后端营运处就设计了一套核废料处置方案。根据该方案，2015 年左右可以确定中期贮存场。这份方案详细到选址、实施环境调查与环境影响评估、施工、土地取得、建造许可及相关执照申请与审查、申请核发运转执照等各个步骤。台湾民主化

后，这些步骤一个都不能少，在台电的规划中，仅环境调查与环境影响评估，就需要 26 个月，取得土地需要 6 个月，整个过程需要 10 年左右。

2006 年，在公害选址条例实施后，台当局提出了“5544”的迁移工程，并成立“兰屿核废料迁场委员会”，试图同时解决暂存在核电厂区的核废料问题和兰屿无核化问题（根据台原住民相关法律法规，兰屿岛上的核废料必须迁移）。所谓“5544”就是核废料贮存场选址工作须 5 年，建造场址 5 年，将现行 9 万 7 千多桶核废料迁移时间须 4 年，兰屿核废料除役与复原计划须 4 年，总计耗时 18 年。也就是说到了 2024 年左右，兰屿才会变成“无核岛”。

如今，“5544”的第一步即核废料贮存场选址工作正在进行。经过数次筛选，台当局“经济部”已经公告由澎湖东吉屿跟台东达仁乡列入最后公投场址。不过，民间反对声很大的澎湖县政府随即采取了一个聪明的举动，公告东吉屿为“自然保护区”，使东吉屿失去入选资格。

但是依“公害选址”相关法规，最终场址一定要二选一，不能只将台东达仁乡单独公告。所以选址作业等于回到原点，必须再邀请专家学者组成委员会，展开新一轮的评估作业，选择另外一个候选地址。至于何时才会完成重新评估？依然无法预期。而仅存的东达仁乡也存在巨大争议，由于该乡是原住民族地区，有环保学者以及法律学者认为，如果没有经过当地原住民族同意的话，就是违反《原住民族基本法》。

也就是说，新计划会比台电当年预计的 2015 年还要推迟一段时间。目前极有希望成为最终核废料贮存场选址的东达仁乡，反对和支持的声音都有。支持的声音认为，台电的补偿金会给当地居民带来巨大经济效应。大多数分析认为，像东达仁乡等居民经济条件差的地方，为得到经济利益，最终会接受核废料。批评者认为，这种包含经济诱因的“公害选址”机制，最终还是无可避免把公害场址都置在一些贫困落后的地方。

如同过去 30 年的进步和过失，如何处理这个牵涉社会效率、公平和道德的核废料难题，台湾社会仍在努力试验中。



（郑东阳，《凤凰周刊》记者，专栏作者。本文原载于《凤凰周刊》。

文章链接：http://blog.tw.ifeng.com/article/7044690.html）

【返回目录】

9-7 田恬 赵崇强 赵炎雄：香港怎么预防和处理“邻避”？

“每个人可上网查询区域规划及项目环保报告，可申请旁听环保咨询会议，还能提出司法复核。”

“邻避”现象(NIMBY)即“别建在我家后院”(Not in my backyard)的缩写，指的是当政府推行某些对整个社会来说是必要的政策或公共设施时，但该政策或设施的目标实施地却强烈反对，这些不受欢迎的设施常常包括核电厂、垃圾处理场、监狱、传染病院等等。近年来由于中国城市化进程加剧，曾经只在社会学课本上出现的名词频频进入大众视线里，它代表着普通居民对政府或者企业规划的反抗，希望用行动保护自身的生活区域，让不受欢迎的公共或工业设施远离自家社区。而在城市化进程远超内地的香港，邻避运动本世纪初就已发生，当一个完全现代化的尊重私权的城市遇上恰恰因为城市现代化而产生的维护私权运动，它的反应又是如何？

邻避事件中咨询委员会成为力图解决冲突的第三方

香港中文大学社会学系教授陈健民对 10 多年前发生在丽晶花园的邻避事件依旧有印象：“当时我作为咨询委员会的一员参与过调停居民。”而当时不过 10 来岁、现已就职于媒体的 Ben 对闹得满城风雨的丽晶花园事件也难以忘怀，“那时传媒几乎日日追踪”。



丽晶花园这个 1984 年开始发售、曾是香港规模最大的小区，是香港政府居者有其屋计划中的一环，居民们流动性不强，大多数人把这里当成最后的家。在居民们住了 10 年后，他们发现政府在公共区域建立的九龙湾健康中心还有艾滋病治疗服务，对艾滋病并不了解的居民们开始反抗这一健康中心的兴建，谁也没想到如此的争议持续近 6 年。

从 1995 年到 1999 年，丽晶花园的居民们持续反对，但依旧没能阻止九龙湾健康中心兴建，这样的抗争也没有随着医院的兴建完工而结束，居民们依旧时不时组织在一起表达诉求，而医院门口更是长期有居民驻守去呐喊。最开始当陈健民作为九龙湾健康中心所邀请的咨询委员会成员之一来到丽晶花园，也成为不受欢迎的人。

“一开始我们想参与居民大会了解更多的情况，都会被居民从屋子里赶出来。”包括陈健民在内的咨询委员会，除了他以学者身份参与，还有朱耀明牧师、律师及政府政务处的官员，医院代表和当地老人院的代表，甚至有两个诉求迥异的居民代表。“他们两个人一个是态度激烈地反对建立健康中心，另外一个则态度温和得多，刚开始和居民沟通都需要居民代表的协助。”

这样一个由各方人士组成的咨询委员会成为了政府与居民冲突之间的第三方，“我们的身份还是相对独立的，所以居民在后期也允许我们在居民大会上对话”。陈健民联合朱耀明等人不断地向居民宣传着艾滋病并不会在普通的社交中传播，“我是带着同情当地居民的心理参与这个咨询委员会的，因为他们的抗议不是简单的自私行为而只是对艾滋病不了解”。

陈健民注意到传媒对居民态度上的变化，“前期会有不少传媒对居民表示理解，但慢慢地有部分传媒开始用自私等字样形容居民”。对这种不受欢迎设施的抗拒，他理解的同时更指出自私固然是发生邻避的重要因素，更重要的原因在于社会对艾滋病根深蒂固的错误印象，让更多的丽晶花园居民疑惑的是：“为什么建一座治疗艾滋病医院的事前期如此低调？”

环保署网站可公开查询部分项目环境影响评价

10 多年前的发问到现在还让陈健民深思，“区域规划的公示是否能让居民清晰了解依旧值得关注”。香港还未像美国那样有分区政策法律去指引，“诸如电厂、焚化炉等设施城市还是需要的，但建在哪里呢？是否需要公平些分布在各个区域”？

尽管九龙湾健康社区的规划早就公示，也告知了相关民意代表，“也许是当地民意代表及区议员不够敏感，居民平时不怎么关注这样的规划，导致了邻避”。居民后来选择了新的区议员，“值得强调的是最终居民能接受健康中心的存在，还是因为环保报告的确能说明医院对居民的健康无影响”。

被誉为香港环评之父（环评即环境影响评价的简称）的香港大学地理系副教授吴祖南强调，环评的公开透明是避免邻避的重要前提，“现在可以上香港环保署的网站看见不少项目的环评”。香港环境咨询委员会还在每个项目上马前，代表公众对环评提出咨询意见，从 1994 年就加入该委员会担任了 15 年理事的吴祖南就说自己专门负责提出问题。

可以和政府直接对话的环境咨询委员会努力保持着自己的独立，这显然是解决邻避争端的重要前提。“我这么多年没从委员会拿过一分工资，这样才能让公众了解到公信力。”委员会成员来自于香港最有名望的四大环保公益组织，如地球之友、长春社等，也包括工商界及学界代表。委员会还有专门的环保评估小组，“一般情况下只有通过我们的审核，一个大型项目才能拿到环境许可证，才能真正开工，我们一直坚持的是我们不是发展的工具”。

他对内地邻避事件也有闻，“更多的在于公众对环评报告本身的不了解及不信任”。但现在香港环保报告的真实无需怀疑，“大部分环评机构都很在乎自己的资质，如果它为了一个项目而作假，会影响自身的国际声誉”。

只要提前申请，居民可以旁听环保咨询会议



更多时候，咨询委员会要做的是根据环评报告指出它未考虑到的地方，而普通公众甚至能申请旁听咨询委员会与项目提起人的会谈，“民众可以提前在环保署的网站上查阅环评报告，也可以来旁听会议，每次会议环保署网站都会提前 5 天公布，有兴趣者只要提供姓名联系方式等申请即可，如果他对此有疑惑，可以来信指出也可以提出司法复核”。

但吴祖南和陈健民也强调，现在第三方委员会已经不能满足港人，它对解决邻避的影响力也在减弱：“以前香港的环保团体只有 4 个，现在可能几十个甚至上百个，第三方委员会能否代表所有人？它能否为相关公众发声已经成为争论。”

陈健民最终调解成功丽晶花园居民，更多源于居民对艾滋病人使用歧视性语言遭到平机会调查，构成违法行为，“我也努力宣传艾滋病其实并不会随意感染他人，而且也会让居民亲身去医院内感受良好服务，提出医院在采购物资甚至聘请人员时多考虑本地资源”。

而吴祖南在考察法国和台湾等不受欢迎措施时也了解到维持利益平衡也许是解决邻避的重要手段，“比如在屯门建了那么多电站，那么不妨给屯门人一些电费优惠或者多点工作机会”？

吴祖南和陈健民的共识是，政府规划和环保报告的公开透明是避免邻避的最好方法，用司法复核的方法指出政府京港澳大桥的环保报告问题，最终迫使大桥停工的 66 岁香港老太或许是香港邻避问题上最强硬的人物。“我不觉得邻避运动有什么问题，当居民不了解一个项目的时候，他们的抗拒其实更是理智。”陈健民如是表示。

香港邻避事件索引

2010年　香港老太就珠港澳大桥申请司法复核

66 岁老太太朱绮华就港珠澳大桥香港段两份环境影响评估报告向法院申请司法复核，称该报告未评估在空气质量指标中未提及的污染物，要求推翻特区政府批出的环境许可证。2011 年 4 月，香港高等法院裁定香港环保署 2009 年完成的环保报告无效。

2009年　正生书院欲迁入梅窝　遭当地居民抗议

协助青少年戒毒的正生书院在当年欲迁往梅窝时，遭到当地居民强烈反对，有居民用过激语言侮辱正生书院学生。尽管当时事件受到传媒关注，并引发公众对正生书院的同情，但最终正生书院还是只得在旧址大屿山芝麻湾附近扩建。因为临时宿舍仅 5 年使用寿命，正生书院当时希望最终能迁入梅窝。

2008 年底　屯门居民大力反对在屯门曾咀兴建焚化炉

特区政府曾在 2008 年 1 月表示可能会在大屿山石鼓洲和屯门曾咀同时修建超级焚化炉，但消息刚一公布即遭到屯门居民激烈反对，并表示屯门不受欢迎措施众多，经过 3 年多环保区议会讨论，2011 年环境局长邱胜华表示暂时只在大屿山石鼓洲修建焚化炉。

（田恬、赵崇强、赵炎雄，《南方都市报》记者。

原文链接：http://gcontent.oeeee.com/3/14/31482ea3105f2635/Blog/007/33ace7.html）

【返回目录】

【论】

9-8 何艳玲："中国式"邻避冲突：基于事件的分析

"在邻避冲突的解决方式中，一般认为补偿和缓解是解决邻避冲突的两类重要工具。补偿强调分享成本、重新分配收益以及解决公平和公正的问题。缓解包括两类，工程缓解旨在采取各种措施降低设施影响和风险；制度缓解旨在赋予公众有权参与选址决定。 "



[**内容提要**]中国城市社会正面临着两大制度变迁挑战，其一是单位制影响的逐渐弱化，其二是伴随着单位制式微而掀起的社区运动，在这两个向度的影响下，城市公共问题及其引发的冲突也越来越多，比如邻避冲突。论文以美景花园反变电站事件为例，运用"动员能力与反动员能力共时态生产"框架，分析并解释了中国式邻避冲突相区别于其他国家（地区）的特殊性。这种特殊性表现在：邻避抗议层级螺旋式提升；邻避行动议题难以拓展；邻避冲突双方无法达成妥协。涉及具体利益诉求的邻避冲突的存在是当代中国城市中的常态，因此重要的问题不是有无冲突，而是能否把这些冲突纳入制度化途径，即建构一种基于"制度缓解"的、恰当的邻避冲突解决机制。

一、邻避设施与邻避冲突



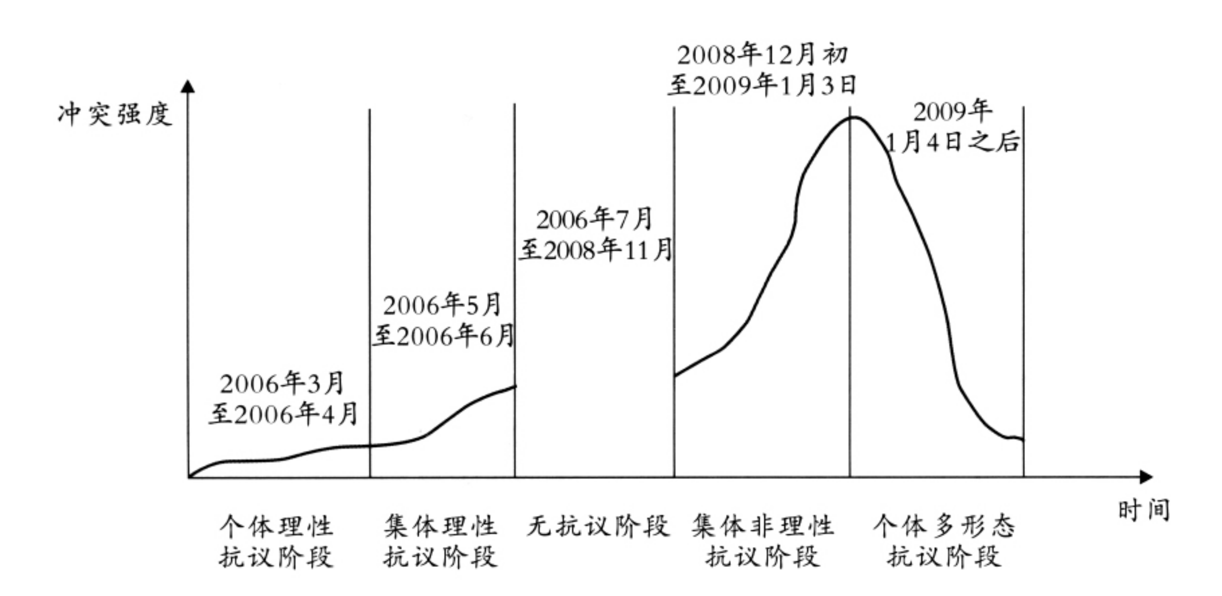
我国城市正面临着两大制度变迁的挑战，其一是单位制的逐渐弱化，其二是伴随着单位制式微而掀起的社区运动，在这两个向度的影响下，城市居民逐渐从单位人转变为社区人，他们越来越关心自己所居住的社区及其品质，社区中的公共问题及其引发的冲突也越来越多。{1}在这些问题中，比较突出的是在自利动机和环境保护意识高涨下所产生的各类冲突，如邻避设施（Not In My Back Yard ，NIMBY ）{2}及其带来的邻避冲突。

1977 年，O 'Hare 首次提出了邻避设施这一概念。{3}所谓邻避设施，通常是指一些有污染威胁的设施，例如变电站、垃圾掩埋场、医院、发电厂等等。有时候，邻避设施也称为“地方上排斥的土地使用（Locally Unwanted Land Use ，LULU）”。邻避设施的两个显著特征是：其一，会产生负的外部效应。包括空气和水质污染、生态影响、景观影响、噪音污染等，以及由此引发的健康问题。也有一些非环境的影响，包括经济和社会影响，如房地产价格下降和社区耻辱。其二，成本与效益均衡分布。邻避设施通常对大多数人都有好处，但其环境和经济的成本则集中在特定人群，由此造成成本与效益不对称，并导致了不公平。由于这两个原因，居民往往会强烈反对邻避设施建造在自家附近（即后院）。在邻避情结（NIMBY syndrome）支配下，邻避设施兴建往往会引发邻避冲突。

邻避冲突已在许多国家（地区{4}）频繁发生，并越来越成为城市冲突一种特殊而重要的表现形式。{5}近年来，随着城市飞速发展，我国城市中的邻避冲突也日渐增多，比如厦门 PX 项目、上海磁悬浮项目、北京六里屯垃圾焚烧发电厂项目，等等。本文要研究的是，与这些国家（地区）相比较，中国（特指大陆地区）城市中的邻避冲突有无不同？如果有，这种特殊性是什么？如何解释？如何解决这种冲突？本文将以发生在 J 市美景花园反变电站事件（以下简称美景花园事件）为例，对以上问题进行讨论。{6}我国学术界对邻避冲突的关注仍然不多，希望本文的讨论能有抛砖引玉之效，引发更多研究者与实践者进一步关注这类问题。

二、美景花园邻避冲突过程

美景花园位于 J 市东部城市中心，小区首期兴建于 1998 年，到 2005 年整个小区已占地 50 万平方米，居住有 8000 户大约 4 万多名居民，成为 J 市最大小区之一。1998 年，J 市规划局在美景花园西门规划了一个 110 千伏的大功率变电站。该变电站属南边电网所有，占地面积约 2254 平方米，其目的是作为城市总体规划中的市政配套公用设施，缓解 J 市东部供电压力。由于该变电站距离小区非常近，加上担心变电站的危害问题，因此围绕着该变电站的迁址问题，美景花园业主展开了长达 3 年的抗议。从整个过程来看，抗议行动大致经历了五个阶段（见图 1）。



这五个阶段的具体情况是：

（一）个体理性抗议阶段



时间为 2006 年 3 月至 2006 年 4 月。在这一阶段，抗议主要以个体化形式进行，抗议方式以理性和克制为主，包括写公开信、信访和当面理论等。

虽然 1998 年就有了变电站的规划，但绝大多数业主并不知道该规划。到了 2005 年底，要在小区西门兴建变电站的消息开始流传，这让美景花园的业主开始陷入种种疑惑当中。很多业主开始讨论“变电站有无辐射危害”、“变电站会不会爆炸”等问题。2006 年 3 月变电站开始动工，业主的讨论在短时间内迅速集中，并达成了初步一致的看法：变电站会造成长期辐射并可能引发爆炸；由于变电站距离小区尤其中小学实在太近，变电站的兴建必将给小区带来极大危害。业主们也知道变电站是为了解决 J 市东部的供电问题，但问题在于，为何变电站要兴建在他们家后院而不是别处呢？

距离变电站最近、靠近小区西门的业主表现尤其积极，他们一方面搜集各种关于变电站辐射、爆炸等潜在危险的案例和专家论证，在小区内传播“变电站危害论”的知识；另一方面，开始个别与开发商、政府进行接触，通过写公开信、信访等方式表达反对变电站兴建的诉求。

（二）集体理性抗议阶段

时间为 2006 年 5 月至 2006 年 6 月。在这一阶段，参与抗议的业主越来越多，并在一起进行了多次“集体散步”。

2006 年 4 月下旬之后，连续两个月参与信访的业主在没有得到有关部门回应之后，意识到不能再以个体形式单打独斗，而必须与其他业主团结一致发动集体行动才可能使变电站迁址。由此，最早参与抗议的业主成为“草根行动者”{7}，并发动了对其他业主的行动动员。

2006 年五一长假第一天，在业主提交的正式示威游行申请未获批准之后，大约 400 多名业主统一穿上写着“关爱生命、拒绝辐射、拒绝变电站”等字样的白色衬衫开始在小区“集体散

步”。在散步过程中，又陆续有其他业主参与。事后，J 市本地媒体没有报道，但有境外媒体详细报道了事件全过程。为了避免更大范围的影响，J 市供电局暂停了变电站施工。

（三）无抗议阶段

时间为 2006 年 7 月至 2008 年 11 月。在这一阶段，由于变电站停工，业主停止了抗议，小区暂复平静。不过，在停工的过程中，J 市有关职能部门开始对美景花园变电站的问题进行再讨论。经过多次评估，结论仍然是：由于 J 市东部地区尤其是美景花园小区一带超负荷用电问题十分严重，美景变电站还是非建不可。此后，有关部门开始大量印制“变电站无害”的宣传手册，指出变电站的兴建“关系到 J 市民生和千万市民的未来”；同时请居委会与草根行动者分头谈话，要业主“顾全大局”。

（四）集体非理性抗议阶段

时间为 2008 年 12 月至 2009 年 1 月 3 日。在这一阶段，由于变电站突然复工，激起绝大多数业主的愤慨，参与抗议业主人数空前；在抗议过程中也出现了一些激烈冲突现象，包括冲击工地、堵塞道路等。

2008 年 12 月 1 日，业主没有想到停工两年后的变电站在警察护卫下再次复工。复工消息传出后，业主得到超常规模动员，在行动上演绎成集体非理性抗议。在这一过程中，有两个故事开始被业主广为引用。一个是关于“政府与开发商联合欺骗业主”的故事，一个是发生在美景花园事件之前的六山变电站周边业主“众志成城让变电站改址”的故事。这两个故事使业主提出的抗议目标从最初的反技术因素变成反技术因素与反官商勾结、反专家政治等多目标并存

的局面。业主越来越倾向于认为，此前理性的、克制的抗议根本无法阻止变电站复建，惟有使问题扩大才能通过社会压力让变电站迁址。

2008 年 12 月 13 月，在抗议过程中部分业主冲上了 J 市主要交通干道中山大道，造成交通堵塞一个多小时。为了化解这种激烈的冲突，2008 年 12 月 16 日、18 日、20 日、21 日，南边电网与有关部门又在美景花园连续举行了四场咨询会，到会专家指出美景花园变电站将“保证一百年零辐射，保证一百年不爆炸”。不过，业主普遍认为咨询会流于形式，难以表达政府诚意。12 月 23 日，业主仍然在施工现场组织了抗议行动，当天一位在抗议中表现活跃的业主被传唤，继而被处以 15 天行政拘留。随后在 2008 年 12 月 31 日晚到 2009 年 1 月 3 日的多场抗议行动中，现场有携带水枪、警犬、盔甲的警察上千名，有情绪激动的业主丢扔石块杂物，造成有警察、保安受伤，事后，有 20 余名业主被传唤。2009 年 1 月 4 日，J 市几家主要媒体都刊登了一份署名“通讯员 X 宣”的通稿，指出“维权要采取合法的形式进行合理诉求”。

（五）个体多形态抗议阶段

时间为 2009 年 1 月 4 日至今。在这一阶段，非理性的大规模集体抗议活动被消解，参与抗议人数骤减，业主往三个方向分流：一部分完全淡出行动；一部分不再参与具体抗议，也不再向有关部门反映情况，但仍然在网站上发布帖子呼吁；少部分仍然在坚持抗议，也采取了一些零散行动。

2009 年 1 月 3 日，一位被传唤的业主在派出所给其他业主发了一条手机短信：“坚持到底！”这条短信鼓舞了很多业主，但结果却并非他所愿。1 月 4 日之后，美景花园似乎瞬间就恢复了常态，变电站仍然在紧张施工，楼房外面悬挂的抗议横幅被撤走，小区商铺开始正常营业。多数业主已退出行动，但非理性的个体抗议依然存在。2009 年 2 月 14 日晚，小区内发生了纵火烧“变电站无害”宣传画的事件，15 日晚又发生了焚烧施工现场水马的事件。

2009 年 2 月 19 日，J 市建设委员会公布了《关于对反映美景变电站建设有关问题的答复》（J 市建计信访复字［2009］2 号），详细陈述为什么要建美景花园变电站的原因，还再次重申了变电站无害。这一回复，断绝了业主在变电站迁址上所有的讨论余地。至今，美景花园变电站仍在施工。

三、中国式邻避冲突及其解释

从以上事件过程可以看出此次邻避冲突的显著特征：

首先，邻避抗议层级螺旋式提升。在大多数国家（地区），邻避冲突往往会直线升级为大规模的、集体的邻避抗议，且这种抗议会一直持续到最后。{8}但是中国式邻避抗议的演进显得更为曲折，且抗议层级呈螺旋式提升。具体表现为：其一，由邻避冲突引发的邻避抗议并非始于非理性抗议，而是始于个体理性抗议，再由此向集体理性抗议形式转变；其二，由于邻避设施停建，双方都开始处于无生产状态；其三，邻避设施“突袭式”复建之后，业主的集体理性抗议迅速转化为集体非理性抗议；其四，在集体非理性抗议之后，虽然邻避设施的兴建并未停止，但业主出于不同动机的考虑，其行为出现了分化，大部分业主迅速退出，但由于邻避设施仍然在紧锣密鼓修建中，个别业主仍然在以个体形式表达抗议。

其次，邻避行动议题难以拓展。基于其他国家（地区）的经验事实，邻避抗议的目标往往会从反邻避设施的兴建开始，慢慢过渡到包涵环保政治、族裔平等多个议题。在多议题行动中，只有多议题都得到回应之后抗议才会停止；而在单议题行动中，{9}一旦唯一的目标得到实现，抗议即马上停止。在美景花园事件中，业主的行动目标虽然从最初的“反技术因素”转变成了“反技术因素”、“反官商勾结”、“反专家政治”等多种目标并存的局面，但是事实上这些目标并未成为邻避抗议所指向的真实的行动目标。从 2006 年 7 月到 2008 年 11 月，因为变电站暂停施工，美景花园业主组织的抗议即刻停止。由此可见，美景花园事件仍然是单议

题行动，即只是指向邻避设施迁址，而在抗议过程中所衍生出来的其他目标，更多只是草根行动者的动员策略，而并没有演变成行动的真正目标。

再次，邻避冲突双方无法达成妥协。在一些国家（地区），大规模集体抗议的结果往往是邻避设施兴建方用某种方式妥协（比如给以更好的经济补偿）甚至完全撤走邻避设施。以美国为例，从 1980 年到 1987 年，预定兴建的 81 座废弃物处理场，由于居民的强烈反对，最后只有 8 座顺利完成。{10}而在美景花园事件中，邻避设施兴建方并没有采取同样的妥协措施，冲突双方之间也并未出现制度化的妥协成果（比如改进邻避设施决策机制、改进邻避设施补偿方案），而业主的抗议也被消解、分散而再也无法重新动员。

美景花园事件是一个个案，但并非没有代表性。事实上，这三点也构成了当前中国邻避冲突的主要特征。下面将结合已有研究对中国式邻避政治给以解释。

显然，美景花园事件首先是一次业主集体行动。关于集体行动的形成，传统理论成果已经非常丰硕{11}，包括心理取向的集体行动理论，比如 Turner 的突生规范理论（emergent norm theory）{12}、Gurr 的“相对剥夺感”理论{13}；理性取向的集体行动理论，比如 McCarthy 和 Zald 的资源动员理论{14}；结构取向的集体行动理论，比如 Tarrow 的政治机会结构理论{15}；文化取向的集体行动理论，比如 Goffman 的框架（frame ）理论{16}，等等。在基于中国集体行动经验所作出的分析框架整合工作中，有两项尝试需要特别指出，一是刘能结合中国转型时期都市社会的特定社会情境，建构了一个“理性变量—动员变量—怨恨变量”的本土化集体行动解释框架{17}；二是曾鹏、罗观翠以建构主义为基础，在综合结构主义、功利主义理论之后也提出了一个以“共意动员与行动动员”为主要脉络的集体行动综合模型{18}。这两个框架在实质上并无较大差异，刘能的“理性变量”实际上是（潜在）行动者基于现有社会结构的理性选择，而其怨恨变量与动员变量，则贯穿在曾鹏、罗观翠所指的“共意动员”与“行动动员”过程中。我们也看到，理性选择是所有人类行为的基本准则，作为行动者，其行动必然是理性选择的结果（即使其选择是错误的）；而社会结构则是所有社会行动发生的背景。因此，如果要对美景花园事件进行有针对性的解释，我们并不需要特别证明美景花园事件发生的

社会结构及其理性选择性，我们必须关注其他更灵活的、更特殊的层面，即演绎过程中的“动员变量”。{19}

孙立平在研究国家与农民的关系实践形态过程中，曾经提出了“动员能力生产”的研究假设。{20}他认为，动员不仅仅是结构性的，而且是过程性的；冲突双方生产和再生产动员能力，在冲突过程中不断创造、强化、增殖其动员能力，从而塑造出双方特殊的关系实践形态。动员能力生产对基于过程而展开的冲突事件具有较强的解释力。同时，在冲突过程中冲突的另一方也将体现其动员能力。为了便于分析，从抗议者（在本文中主要指美景花园业主）视角出发，可以将冲突另一方（在本文中包括政府相关部门、南边电网、居委会等，可称为“非业主方”）所体现的动员能力称为“反动员能力”，反动员能力生产的主旨在于消解业主的动员能力。在当代中国城市集体行动中，动员能力生产与反动员能力生产往往同时进行，即“共时态生产”。而且，无论是动员能力生产还是反动员能力生产，都同时受制于当代中国城市结构与参与的具体行动者；或者说，中国式邻避冲突的特征，是冲突双方的动员能力与反动员能力在共时态生产过程中“互构”的结果。以下将根据“动员能力与反动员能力共时态生产”这一框架分析中国式邻避冲突的产生及抗议展开的过程。我们希望在完成这样相对精细的分析之后，可以对这类冲突的解决提出更有针对性的建议。

（一）为什么抗议层级螺旋式提升：反动员能力的不恰当生产

根据“动员能力与反动员能力共时态生产”的框架，可以将美景花园事件分为以下几个阶段（见表 1）：

表 1："动员能力与反动员能力共时态生产"框架中的美景花园事件

时间	所处阶段	动员能力与反动员能力的共时态生产
2006 年 3 月至 2006 年 4 月	个体理性抗议	动员能力的初始生产与反动员能力的潜伏
2006 年 5 月至 2006 年 6 月	集体理性抗议	动员能力的稳定生产与反动员能力的初始生产
2006 年 7 月至 2008 年 11 月	无抗议	无动员生产
2008 年 12 月至 2009 年 1 月 3 日	集体非理性抗议	动员能力的超常生产与反动员能力的密集生产
2009 年 1 月 4 日之后	个体多形态抗议	动员能力的消解与反动员能力的稳定生产

在个体理性抗议阶段，由于事件刚刚发生，业主首选的是通过现有制度化渠道解决邻避设施问题，在此阶段，业主动员能力的生产处于初始阶段，抗议是零散与克制的，以至于非业主方甚至觉得没有必要进行反动员能力生产，其反动员能力生产处于潜伏阶段。

在集体理性抗议阶段，由于连续数月的信访没有得到有关部门回应，业主意识到不能再以个体形式单打独斗，而必须与其他业主团结一致来一次大的行动。草根行动者搜集各种案例与专业知识在业主中构建"变电站危害论"的认知，以此发起动员。而在此过程中，非业主方也投入了大量资源以在业主中构建"变电站无害论"的认知。通过电视、平媒进行"变电站无害"宣传，在主要干道的公共汽车和小区街道两旁宣传栏都贴上了"变电站不会造成辐射"的标语。而 J 市环保局也对在建及运行中的 30 多个变电站附近的电场、磁场进行了实测，并公布了有关数据。

在无抗议阶段，由于变电站的停工而使邻避问题得以暂时解决，无论是业主方还是非业主方，都没有动员。

在集体非理性抗议阶段，业主的动员能力得到超常规生产。其原因在于：首先，草根行动者在此前的抗议中积累了经验，业主本身的动员能力有所增强；其次，业主怨恨空前积累。从 2006 年 3 月到 2008 年 12 月复工之前，美景花园业主已形成了两点认知，一是政府在此过程中扮演的只是调停角色而没有卷入其中，二是美景花园业主多数是"城市中产阶层"{21}，集体散步的成功让他们觉得自己受到了重视，作为城市中产阶层的影响力已经得到体现。但在变电站由警察护卫而复工之后，这两点认知都遭到了破坏，这也给业主（包括在 2006 年抗议中并

未出现的业主）带来了空前的压迫感。在此过程中，业主怨恨不断增生到了“同仇敌忾”{22}的地步，并导致了 2008 年 12 月 13 日对交通干道的堵塞行动。而在此阶段，由于业主动员能力的超常生产，非业主方也采取了各种密集型反动员能力生产手段，从召开咨询会、聘请专家讲解、发动街居工作人员各个劝说、找业主单位协调到公告警示、大量警察维持秩序乃至拘留“闹事者”。

个体多形态抗议阶段是动员能力的消解与反动员能力的稳定生产阶段。在经过前一阶段密集型反动员能力生产之后，草根行动者遭遇极大损耗，并出现分流。业主动员能力的生产很难持续并恢复生产，但业主的怨恨仍然没有消除，小区内出现了很多偷偷进行的个体抗议。同时，随着大规模冲突的结束，非业主方反动员能力生产也开始慢慢恢复常态。

反动员能力生产目的在于消解业主的动员能力，并将冲突尽早限制在一定范围之内。但从以上过程可以看出，业主方的抗议层级之所以出现螺旋式提升，并在一定程度上造成冲突的不断升级，其主要原因在于反动员能力的不恰当生产。这主要表现在：在个体理性抗议阶段，反动员能力生产没有相应启动予以回应，导致部分业主成为草根行动者，不断发起业主动员；在集体理性抗议阶段，邻避设施兴建方并不认同变电站的邻避性，其反动员能力生产致力于营建“变电站无害论”知识体系，被邀请的专家也对变电站风险进行了无限缩小。非业主方与业主方的迥异立场，无疑加深了业主对兴建方的不信任；在集体非理性抗议阶段，反动员能力生产动用了大量非常规方式，比如：虽然警察的出现是为了维持正常的秩序，但警犬、盔甲等罕见暴力符号的出现却让业主感受到了极大压迫感；冲突过程中有业主被传唤，这被业主认为是在“无故抓人”。由此，业主怨恨积累到最高点，并爆发了堵塞交通要道的非理性做法。可以看到，在此事件中，正是由于反动员能力生产的不恰当介入，导致业主的抗议层级呈螺旋式上升，而冲突也变得跌宕起伏。

（二）为什么行动议题无法拓展：业主动员能力的短缺式生产

行动议题的无法拓展，其主要原因在于业主动员能力的短缺性。美景花园事件主要行动者是小区业主。作为商品住宅区私有物业的产权人，业主有权根据契约和自由交换原则，主张与其所有者地位相当的利益，“利益不再仅作为集体行为的结果而存在，而成为个体行为的直接目的”。{23}在发生这一重大转型之后，中国城市社会中由业主发动的集体行动（包括邻避冲突）的可能性大大提升。重要的是，业主不仅是城市集体行动的“主语”还是其“定语”，也即业主本身就是解释行动的重要变量。恰好是作为“定语”的业主，在一定程度上造成了其动员能力的短缺式生产。

首先，拥有物权既是业主集体行动的动机也是其行动的羁绊。对物权的珍惜，使得作为业主的城市居民更容易为了自身利益付诸行动；但悖论往往在于，同样是出于对物权的珍惜，作为业主的城市居民其行动自然也会有一个底线，即其行动本身是否会带来物权的损害。在这样的情况下，如果一种行动目标不但不能维护其物权，相反还会“过犹不及”影响到其已经拥有的物权，则业主必定会放弃这样的目标。在美景花园事件中，草根行动者一直在避免让行动目标从技术因素扩大到其他层面，他们数次强调，抗议只是为了全体业主尤其是下一代（不仅仅是靠近西门的业主）的生命安全而反变电站兴建，并没有其他的目标和动机，即是出于这样一种自我保护的考虑。这种谨慎，也使得整个抗议被谨慎地限制在邻避议题内部而不会轻易指向其他议题。

其次，基于陌生人的友谊网络导致业主内部议题构建成本很高。Shemtov 对美国 1985～1990 年间 6 个环境保护运动组织（Social Movement Organizations ，SMOs）的研究表明，邻避运动与社会网络有着密切的关系。{24}尤其是，抗议者所在地方内部的关系网络，即抗议者的“友谊网络”（friendship networks ）是行动目标扩展（goal expansion）的重要因素。也即，什么样的抗议者以及抗议者之间的友谊网络如何，对于行动目标拓展非常重要。美景花园事件中的抗议者以小区业主为主，而美景花园却是一个以非 J 市本地居民为主的“外来人口”所构成的巨型社区，这表明美景花园业主的熟悉程度很低。而且由于小区并未成立业委会，因此小区内部一直未能形成稳定的、实际互动频繁的友谊网络，这给草根行动者的动员造成了更大的困难，事件过程中的共识达成很困难。



再次，在线网络（internet）作为主要动员工具有较大不可靠性。由于实际交往的友谊网络缺失，草根行动者更多只能依靠在线网络来进行动员。美景花园很早就建有独立的业主论坛，该业主论坛很快成为抗议行动整合的重要载体。与传统动员工具不同，在线网络动员具有一定优势，比如：信息传递的快速性、交流的即时性等等。但是，建立在虚拟的在线网络之上的动员本身也存在风险，其原因在于：其一，虽然美景花园业主论坛人气一向很旺，注册 ID 号已达 4.6 万多，但很多 ID 号可能是业主重复注册或非业主注册，与整个小区业主总数相比，偏好上网或能上网的业主还是少数，这就天然限制了业主的动员能力。其二，邻避冲突行动者本身是具有情绪性的，而在在线网络舆论的形成过程中，这种情绪性往往会得到扩大，以致抗议行动可能走向偏离并给人留下口实。其三，在线网络也可能成为非业主方掌握业主动态的重要载体。一方面，有关部门可以利用在线网络盯紧积极分子（活跃 ID），另一方面也可以利用在线网络舆论离散业主，如同美景花园业主所说的“伪装成业主 ID，在我们小区论坛上发表挑动言论，令我们在自己论坛上自相残杀”。

最后，业主的行动能力仍然受制于单位制。虽然随着国营、集体企业的改制，单位制职业团体在城市大量减少，但党政、教育、医疗、科研、文化等部门的管理人员和专业人员（城市中产阶层的主体部分）基本上仍然从属于单位系统，很多业主也同时拥有这样的单位身份。与此同时，尽管“单位”系统不再承担社会保障等功能，但单位的政治功能被延续了下来。国家及城市的各级党政部门依然可能通过单位给相关职工施加压力，以限制业主的“公民的勇气”{25}，并在很大程度上影响业主的行动选择，造成业主分化，并最终使邻避冲突的单议题目标难以拓展。

需要指出的是，在整个冲突过程中，擅长建构与传播议题的媒体一直置身于事件之外，直到最后才以一篇通稿的形式表明立场，这无疑也加剧了业主方动员能力生产的短缺性和不稳定性。

（三）为什么冲突双方没有妥协：邻避冲突的“非邻避化处理”

首先，从各国已有的经验来说，相对开放的政治结构、环保政治的广泛存在与地方派系势力的影响，大大加深了抗议者的博弈地位，邻避冲突过程中往往伴随着妥协乃至邻避设施兴建方的完全撤退。而在美景花园事件中，虽然抗议行动旷日持久，最终却并没有改变邻避设施的选址，业主也没有换来其他任何利益。这里的原因首先在于当前城市中不具备同样的可能有助于取得妥协的结构性原因，即我国目前政治结构仍然相对封闭，在地方也没有地方派系的相互牵制。除此之外，还有其他更直接的原因，即邻避设施的“非邻避化”定性。

在许多国家，诸如变电站等邻避设施的邻避性（即邻避设施的负面效应）从来就不是一个问题，真正有争论的是居民邻避抗议的合理性。在早期的讨论中，有学者认为邻避抗议“不一定要有技术层面、经济层面的理性知识，而可能是一种情绪性反应”{26}，或干脆认为邻避情结（NIMBY syndrome）就是一种自利的、意识形态的或政治倾向{27}。但在后期的研究中，越来越多的人认为居民在邻避问题上的态度应该是合理和在政治上是合法的，居民反对关乎着更大的公共利益问题，比如政府开支、可持续发展和社区参与等事宜。{28}因此，作为具体利益诉求，邻避冲突的存在是城市发展过程中的常态，重要的问题不是否定这种冲突，而是如何才能用合理的方式解决这种冲突。因为这样的立场，在这些国家的邻避冲突中，围绕邻避设施的专业知识虽然会成为邻避冲突双方的核心竞争资源，但这种竞争性一般体现在：邻避设施对邻近居民的危害性到底有多大？以及，要怎样才能降低这种危害性？

而在美景花园事件中，虽然业主坚信变电站会带来潜在风险，但邻避兴建方却始终没有承认变电站的邻避性，而且还投入了大量资源在业主与其他公众中构建“变电站无害论”的知识体系。在 J 市建设委员会公布的《关于对反映美景变电站建设有关问题的答复》中，对变电站的“非邻避性”界定有非常清晰的表述：

重新选址建设变电站，是否意味着政府认同变电站“有害”？如果变电站无害，政府调整规划、重新选址建设变电站的依据何在？如果仅仅是因为部分不理解居民“闹事”而迁址，那政府的管理是否变成了“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的模式？如果变电站迁址建

设了，有此案例及其示范效应，可以预想将会有更多的居民抵制其附近的变电站建设，今后 J 市、甚至全国其他城市的变电站建设如何进行？

可见，政府对于邻避冲突还处于“邻避无意识状态”，邻避冲突往往只是被政府无意识地、本能地当作“不明真相的群众”的群体性事件来进行处理。这种对邻避设施定性的迥异立场，决定了在美景花园事件过程中业主不可能获得利益让渡的空间。

与此相关联的是，因为邻避设施无法确认其邻避性，在冲突过程中环保团体也就失去了合理的活动空间。诸如环保协会这样的环保团体可以使地方对环境政策和地方价值（local values）的表达具有更强的回应性，并可以抵制“遥远的”政府制定的“一刀切”（one-size-fits-all ）的政策和计划。{39}因此在许多国家，环保团体的广泛存在与介入对于邻避冲突的走向至关重要。虽然有人认为由于在合法性和道义性方面得到政府支持，“环保运动是目前中国唯一形成气候的社会运动”{30}，但在整个美景花园事件当中，一直并无其他环保团体介入。因此在冲突过程中，虽然一群群业主直接面对邻避设施兴建方，但他们只是“短暂的聚集在钉子的周围”{31}，与邻避设施兴建方并不构成对等的博弈主体关系，且容易被外界压力所损耗。仍然原子化的业主，大大降低了发动谈判的可能性。

四、指向“制度缓解”的冲突解决机制

从上述分析中，我们可以得出关于中国式邻避冲突的几点结论：其一，随着城市化的进一步发展与居民权利意识的兴起，我国邻避冲突发生的概率必定大大增加；其二，对于邻避冲突，回避与掩盖都不是好的解决办法，相反可能使冲突越变越激烈；其三，在强大的反动员能力生产与短缺的动员能力生产下，当代中国城市的邻避冲突表面上会得到暂时消解，但冲突的消解并不等于“公民服从”的建立。因此，在充满风险而又指向和谐的社会发展大背景下，如何处理邻避冲突必须提上日程。

显然，对于这类将可能越来越多的邻避冲突，首先应该有的立场是：正视邻避冲突的存在以及邻避设施的邻避性，然后寻求用最恰当的方式解决这种冲突。

在邻避冲突的解决方式中，一般认为补偿和缓解是解决邻避冲突的两类重要工具。补偿强调分享成本、重新分配收益以及解决公平和公正的问题，通常有六种补偿机制，包括直接金钱补偿、同类型奖偿、应急基金、好处保证和经济友好奖励。补偿机制往往被当做冲突过程之中的博弈手段，以求双方能在尽量理性的框架下进行谈判。缓解包括两类，工程缓解旨在采取各种措施降低设施影响和风险；制度缓解旨在赋予公众有权参与选址决定。

已有的研究认为，与补偿相比较，缓解更为有效，其中制度缓解更是特别有助于克服选址过程中的猜疑，从而降低居民对邻避设施的情绪化反映。{32}Rabe 的田野研究显示，如果没有公开的邻避设施选址过程，一旦居民得知某邻避设施选中其社区作为兴建地址的时候，在无心理准备的情况下，他们第一反应必定是在诧异与愤怒支配下誓言抗议到底。{33}这种极端化（甚至有时候被夸大化）的情绪性反应可能很快关闭各方进行理性协商和沟通的机会，埋下互不信任的隐患。在美景花园事件中，变电站的定址过程并未有利益相关人（即美景花园业主）参与；而且，由于有关方面的刻意隐瞒与业主自身的不警惕，多数业主直到购房数年以后才知道变电站的选址。在这样的情况下，业主怨恨会放到最大，并严重影响到他们在行动过程中的理性。因此，将邻避设施选址过程公开，让利益相关人得以参与选址过程，这是在事前避免邻避冲突的最有效手段。

Saha 和 Mohai 的研究表明，近年来在美国兴建邻避设施遇到的阻力已经变得越来越少，其原因在于，国家和联邦机构开始承担批准厂商兴建邻避设施草案的责任，法律允许的程序也提供了更多公众参与邻避设施决策的机会{34}，邻避设施选址方式从“决定—宣布—辨护”开始转向“参与/自愿/合作”{35}.制度缓解的意义在于，强调邻避设施设置的科技理性和社会理性，强调技术公平和过程公平，强调邻避设施社区与邻避设施兴建方的对话，而对话内容强调社会对该设施的需求、各社区间的义务均摊、对邻避设施所在社区的长期保护与补偿、可能替代方案等等。这一冲突解决机制虽然不是解决邻避冲突的灵丹妙药，但是可以促成动态协商（dynamic bargaining）{36}的达成，并可能提出创新方案促进邻避冲突的解决。

关于制度缓解的具体做法，Zavestoski 等人对美国罗德岛州 Woonasquatucket 河的水污染事件（发生在 1999 年）的研究提供了更为细致的解释。{37}研究者们观察到，虽然该事件的社会关注度甚高，但最后并没有引发当地居民的集体动员。对这种“无集体动员（absence of mobilization ）”现象，他们的解释是：当地机构与政府官员开始运用“精明公众模型（prudent public model）”而不是“无知公众模型（ignorant public model ）”{38}来消解公众（包括媒体）的不信任和其他引发集体动员的因素。“精明公众”认为公众有良好的判断力或常识，在解决环境污染问题时能够扮演积极而富有建设性的角色，“无知公众”往往认为公众对污染问题是无知且过分敏感的，政府可以采用欺骗和修辞等方法处理问题。运用“精明公众模型”，美国环保署构建了一个对公众知识及其环保意识具有高度回应性的主架构（master frame），这一主架构由 7 个次架构（sub-frames）构成：历史的非慢性污染源架构（the “historical-not-chronic-source ”frame），强调工业河流的污染遗留，并正视污染源必须被切断的事实；回应性架构（theresponsiveness frame），强调环保署要公开污染源信息和迅速采取行动的承诺与使命；合作架构（collaboration frame ），强调与社区共同合作解决问题；最小限度架构（the minimization frame），强调将污染对公众的威胁最小化；依靠科学架构（the “reliance-on-science ”frame ），强调通过科学的方法和程序测试污染的覆盖面和精确的污染源是什么物质；小心而非惊慌架构（“caution-not-alarm” frame ），鼓励公众采取谨慎而明智的行动，而非恐慌的集体反应；公众保护架构（the public-protector frame），关注环保署对保护公众健康的义务。罗德岛州的各政府机构都加入了上述的某些次架构，从而形成了合力以治理污染危机。这些次架构成了当地媒体关注的焦点，并分散了媒体对邻避设施本身风险性的关注，大大减少了集体动员的可能性。

最近几年的一些经验研究证明{39}，虽然在邻避设施选址中，经过了“制度缓解”后的政治博弈平衡点（political equilibrium ）最后并不一定与社会最优选址点（socially optimal siting ）相同，但可以肯定的是，如果产权及利益分配越公平，两者之间的差异就越小。一种理想化的情形是，如果产权分配绝对公平，所有利益相关者都参与政治博弈，邻避设施社区可能变成“自愿性社区”{40}，邻避设施选址将可能达成社会效益最大化。

“分歧，在其合法的场合，正有助于社会和组织的统一。”{41}在此意义上，邻避冲突的出现可能也是改善城市治理状况的一个契机。因此，对于我国越来越多的邻避设施兴建及其冲突问题，如何使邻避设施选址达成社会效益最大化并降低冲突发生的概率，还需要有更多更深入的反思。在这个过程中，公民以及公民社会本身的成长无疑也是一个非常重要的进程。

*所有经验材料来自于实地访谈、电话访问与美景花园业主论坛。感谢清华大学梁鹏同学协助收集资料并提出建议。感谢中山大学蔡禾教授、陈那波博士的建议。本文曾在第四届政治学研究方法高级研修班论文发布会（长春）宣讲，获台湾政治大学汤京平教授评论与提出建议，特别感谢！本文同时获国家社会科学基金青年项目（08CSH013）、教育部人文社会科学基金项目（06JC80006）、中山大学 985 工程“地方治理研究平台”资助。

注释：

{1}何艳玲：《“邻避冲突”及其解决：基于一次城市集体抗争的分析》，载《公共管理研究》2006 年第 4 卷，上海格致出版社。

{2}邻避设施的英文除 NIMBY 之外，还有 Build-Absolutely-Nothing-Anywhere-Near-Anything（BANANA），Not-In-My-Term-Of-Office（NIMTOO），Not-In-My-Bottom-Line（NIMBL ），Locally Unwanted Land Use （LULU）等。

{3}O ‘Hare M.，“Not on My Block You Don ’t ：Facility Siting andthe Strategic Importance of Compensation”，Public Policy ，24（4），1997，pp.407-458.

{4}比如台湾地区，邻避冲突发生多次并已经产生了较多的研究成果。比如邱昌泰：《从“邻避情结”到“迎臂效应”：台湾环保抗争的问题与出路》，载《政治科学论丛》2002 年第 17 期；汤京平、陈金哲：《新公共管理与邻避政治：以嘉义县市跨域合作为例》，载《政治科学论坛》2005 年第 23 期；汤京平、翁伟达：《解构邻避运动——国道建设的抗争与地方政治动员》，载《公共行政学报》2005 年第 14 期。

{5}Dear M.J.＆Taylor S.M.，Not on Our Street ：Community Attitudestoward Mental Health Care ，London：Pion，1982.

{6}本文对相关地名、人名作了匿名处理。

{7}应星：《草根动员与农民群体利益的表达机制：四个个案的比较研究》，载《社会学研究》2007 年第 2 期。



{8}Shanoff B.，“Not in My Backyard: The Sequel”，Waste Age ，Aug ，2000.

{9}Touraine A.，The Voice and the Eye : An Analysis of Social Movements，Cambridge : Cambridge University Press，1981.

{10}Lake，R.W.，Resolving Location Conflicts，New Brunswick : RutgersUniversity Press，1987; O ‘Hare M.H.，Bacow L.＆Sanderson D.，FacilitySiting and Public Opposition，New York: Nostrand Reinhold Company ，1988.

{11}对集体行动理论的总述可参见：赵鼎新：《社会与政治运动讲义》，北京：清华大学出版社 2006 年版；冯建华、周林刚：《西方集体行动理论的四种取向》，载《国外社会科学》2008 年第 4 期；谢岳、曹开雄：《集体行动理论化系谱：从社会运动理论到抗争政治理论》，载《上海交通大学学报》2009 年第 3 期，以及其他诸多著作。

{12}Turner R.H.＆Killian L.M.，Collective Behavior ，EnglewoodCliffs: Prentice Hall ，1987.

{13}Gurr T.R.，Why Men Rebel ，Princeton : Princeton University Press，1970.

{14}McCarthy J.D.＆Zald，M.N.，The Trend of Social Movement inAmerica : Professionalization and Resource Mobilization ，Morristown: General Learning Corporation，1973.

{15}Tarrow S.，Power in Movement ，New York: Cambridge UniversityPress ，1994.

{16}Goffman E.，Frame Analysis，New York: Harper Row，Publisher ，1974.

{17}刘能：《怨恨解释、动员结构和理性选择——有关中国都市地区集体行动发生可能性的分析》，载《开放时代》2006 年第 1 期。

{18}曾鹏、罗观翠：《集体行动何以可能？——关于集体行动动力机制的文献综述》，载《开放时代》2006 年第 1 期。

{19}事实上，刘能的怨恨变量也可以看成是动员变量的一种。

{20}孙立平：《“过程—事件分析”与当代中国国家—农民关系的实践形态》，载《清华社会学评论》2000 年第 1 期，厦门：鹭江出版社。

{21}陈映芳：《行动力与制度限制：都市运动中的中产阶层》，载《社会学研究》2006 年第 4 期。

{22}Wegner D.＆James T.，“The Convergence of Volunteers in a ConsensusCrisis: The Case of the 1985Mexico City Earthquake ”，in Dynes R.TierneyK.（eds.），Disaster，Collective Behavior ，and Social Organization ，Newark，Delaware: University of Delaware Press，1994.



{23}孟伟：《日常生活视野下的业主维权与城市政治》，载《理论探讨》2007 年第 1 期。

{24}Shemtov R.，“Social Networks and Sustained Activism in LocalNIMBY Campaigns ”，Sociological Forum，18（2），2003，pp.215-244.

{25}根据斯维德伯的界定，公民的勇气是指根据个人信仰而行动，为此冒再大风险也在所不惜。参见 Swedberg R.，“Civil Courage ：The Case of KnutWicksell”，Theory and Society，28（4），1999，pp.501-528.

{26}Vittes M.E.，Pollock III P.H.＆Lilie S.A.，“Factors Contributingto NIMBY Attitudes”，Waste Management，13（2），1993，pp.125-129.

{27}Hunter S.＆Leyden K.M.，“Beyond NIMBY：Explaining Oppositionto Hazardous Waste Facilities ”，Policy Studies Journal，（23）4，1995，pp.601-619.

{28}比如 Burningham K.，“Using the Language of NIMBY ：A Topic forResearch，not an Activity for Researchers ”，Local Environment ，5（1），2000，pp.55-67.

{29}Meyer S.M.＆Konisky D.M.“Adopting Local Environmental Institutions：Environmental Need and Economic Constraints ”，Political Research Quarterly，60（1），2007，pp.3-16.

{30}Yang G.B.，“Environmental NGOs and Institutional Dynamics inChina ”，China Quarterly ，181，2005，pp.46-66.

{31}齐格蒙·鲍曼：《个体化社会》，范祥涛译，上海三联书店 2002 年版，第 50 页。

{32}Gregory R.，Kunreuther H.，Easterling D.Richards K.，“IncentivesPolicies to Site Hazardous Waste Facilities ”，Risk Analysis ，11（4），1991，pp.667-675.

{33}Rabe B.，Beyond NIMBY：Hazardous Waste Siting in Canada and theUnited States.Washington ，D.C.：Brookings ，1994.

{34}Saha R.＆Mohai P.，“Historical Context and Hazardous Waste FacilitySiting：Understanding Temporal Patterns in Michigan ”，Social Problems，52（4），2005，pp.618-648.

{35}Kasperson R.E.，“Siting Hazardous Facilities ：Searching forEffective Institutions and Processes”，in Lesbirel S.H.Shaw D.（eds.），Managing Conflict in Facility Siting：An International Comparison.Cheltenham，Uk；Northampton ，MA：Edward Elgar，2005.

{36}Lesbirel H.，NIMBY Politics in Japan ：Energy Siting and theManagement of Environmental Conflict，New York：Cornell University Press，1999.



{37}Zavestoski S.，Agnello K.，Migano F.Darroch F.，“Issue Framingand Citizen Apathy toward Local Environmental Contamination ”，SociologicalForum ，19（2），2004，pp.255-283.

{38}Freudenburg W.＆Pastor S.，“NIMBYs and LULUs：Stalking the Syndromes”，Journal of Social Issues，48（4），1992，pp.39-62.

{39}比如，在一项针对以色列的垃圾填埋场选址所做的实证研究中，作者发现，只要向利益相关方参与政治游说，政治家不是极端腐败，政治角逐后的选址点在地理空间上与社会最佳效益选址点相距将非常近。参见 Feinerman E.，FinkelshtainI.Kan，I.，“On a Political Solution to the NIMBY Conflict ”，the AmericanEconomic Review ，94（1），2004，pp.369-381.

{40}Inhaber H.，Slaying the NIMBY Dragon，New Brunswick ，N.J.：Transaction Publishers，1998.

{41}［美］西摩·马丁·李普赛特：《政治人：政治的社会基础》，张绍宗译，上海人民出版社 1997 年版，第 77 页。

（何艳玲，中山大学政治与公共事务管理学院，教授、博士生导师。）

【返回目录】



9-9 田飞龙 王又平：环境信息公开与环境政治治理

“在探索中国环境政治治理的转型路径中，环境信息公开成为了一个起点性步骤。这种公开不是孤立的结果信息公开，而是面向环境决策的过程性公开，需要放置于“公开—参与—问责”这样的“善治”逻辑链条中予以定位和构造。从环境信息公开起步，或许中国的环境政治治理乃至于整体性的现代政治转型有可能藉此获得有效的制度性动力。”

[摘要]环境类群体性事件的兴起标志着中国“环境政治”的登场，同时也表明原有的环境政治治理模式的式微。原有模式以管制型政治文化资源与制度技术为主要特征，无法适应现实挑战。2007 年的厦门 PX 事件开创了中国环境政治治理的“PX 模式”，但相应的政治社会条件并未有效改观，这一模式只能“昙花一现”。此类群体性事件中出现的“停工模式”也值得关注，单纯的“压力政治”和“民粹政治”不是真正的民主政治，民意需要置于一个公共理性的制度结构中加以权衡。环境信息公开在此类事件的进展中已经获得了某种理解与运用，但其完整的治理逻辑尚未成为共识。从环境信息公开起步是中国环境政治治理乃至于整体性的现代政治转型的起点步骤和有效动力。

一、引言：环境类群体性事件的兴起

在当代中国的政治话语中，群体性事件成为当然的热词。何以会热？这是中国当代版的政治与经济发展不平衡的结果，即改革前三十年侧重于经济层面，而政治社会领域的治理体系未能获得同步有效的发展，导致后者无法将前者所引发的一系列矛盾纳入制度化的轨道。



改革的这一内在结构性张力决定了群体性事件的如下基本特点：（1）无序性，即政府和民众既无法达成争议解决的实体方案，也无法寻求到共识性的制度资源；（2）规模性，即事件本身具有适度超脱原发性事件的集聚效应，所反映的不再是孤立的个案，而成为不同维权者同气相求式的集体行动；（3）妥协的暂时性，即有关事件的平息动用的是各种传统的管制性资源（如警察力量、人民币利诱以及高层政治领导介入等），但不能产生可普遍化、可模仿的长效机制。在中国的公共开支中，与群体性事件相关的维稳经费支出不断攀升，这是传统治理模式低效率化乃至于普遍失效的必然结果。

在各种类型的群体性事件中，近几年来环境类群体性事件逐渐兴起，成为转型期中国政治、社会、经济矛盾集中体现的领域。这类群体性事件的兴起与“政府经营城市”乃至于“政府经营农村”的特定政绩观有关。在定额化的招商引资指标、在任官员单调的 GDP 政绩诉求以及官商合谋分利的潜规则之下，有关涉污项目的经济与社会收益根本无法有效补偿当地民众的健康安全危害以及环境生态代价。从 2007 年的厦门 PX 事件，到后续上海磁悬浮列车事件，再到今年 6、7 月之交的四川什邡钼铜项目事件和江苏启东的排污工程事件，这一系列的环境类群体性事件不仅具备上述概括的群体性事件的一般性特征，而且因为环境问题与公共利益的特殊紧密关系而使得这类事件更为凸显，矛盾也更为激化。

在此背景下，笔者拟从近几年的环境类群体性事件的分析出发，探讨环境信息公开的治理功能和环境政治治理的转型路径。

二、昙花一现的“PX 模式”：中国环境政治治理的地方样本

在近几年的环境政治治理中，尽管各地政府均受制于同样的管制型政治文化与制度技术，但由于新的治理理念与技术也随着国际性的“善治”标准的确立以及国内的“法治政府”建设的渐次展开而不断扩展其影响，故中国环境政治治理也出现了某些正面的地方性制度样本，2007 年的厦门 PX 事件及其制度化模式就是典型例证。笔者曾对这一事件进行过专门的个案研

究，认为这一事件中的厦门市政府通过及时引入信息公开和公众参与的制度机制而发展出了一种环境政治治理乃至于一般公共治理的“PX模式”。

厦门PX项目本身是一个合法项目，即符合当时的法律法规规定，各种手续也基本齐备，但为何这样一个程序合法的项目会遭遇公众的激烈反弹呢？主要原因有二：一是对环保类项目的审批采取的是“项目环评”标准，而不是“规划环评”标准，这是立法的缺陷，而环保部致力推动的《规划环评条例》也遭到了极大的阻力；二是环境信息公开的缺失与环境公众参与的不足。

其实，既然PX项目本身就是一个可能对公众的生命健康产生巨大威胁的项目，那么它从立项、审批一直到开工建设都应该是一个“公共事件”。然而这个本质意义上的公共事件却一直被隔离于公众视野之外。与对公众参与的隔离相适应的是，政府在前期的项目环评过程中几乎没有进行正式的信息公开，所谓的参与也仅限于与项目环评程序有关的专家参与。在缺乏大众参与的前提下，不仅政府行为的正当性难以得到民众确认，而且专家理性缺乏公众监督将可能导致滥用或误用，并且难以排除政府与专家之间进行交易的可能性。王锡锌、章永乐在一篇关于行政规则制定过程分析框架的论文中提出，专家理性模式应作为行政规则制定的一般模式，但需要大众参与来提供正当性与制衡，原因在于专家和大众分别在事实（技术）和价值领域占据知识优势，这种分析框架对于行政决策过程同样有效。

PX前期行政决策过程的最大失误就在于没有引入相应的信息公开和公众参与程序，导致公众对于关系自身重大利益的决策事项的知情权、参与权、表达权和监督权基本上被遮蔽。如果不是2007年3月的政协1号提案以及“新媒体时代”媒体对民意的支持与表达，PX项目恐怕到今天为止还不是一个公众知晓的事件，也许得等到若干年后严重的损害结果发生，它才可能进入公众视野。正是由于PX前期信息公开和公众参与的缺失，一旦公众通过任何途径获知并理解相关决策事项的利害关系，公共行政的危机将立即显现。

2007年3月的政协1号提案揭开了厦门PX项目的“遮羞布”，同时也暴露了公共行政过程公开性和参与性不足的根本缺陷。提案之后，围绕PX项目问题，厦门市民进行了积极的组

织和动员。QQ 群“还我厦门碧水蓝天”、小鱼社区以及短信群发等被媒体塑造成的“新媒体时代”的民意动员与表达机制在其中发挥了重要的作用。对政府产生决定性影响的 6 月初“散步事件”正是通过这些“新媒体”得以发起和组织的。尽管 5 月 30 日厦门市政府已经发布缓建通告并启动公众参与程序，但笔者仍然认为政府后续规划环评的启动与公众参与程序的加速和 6 月初的“散步事件”之间具有紧密的关联。

“散步事件”是厦门 PX 事件作为公众参与标本的特色所在，是在欠缺实质的游行示威权利与正规渠道的言论自由的前提下，厦门民众“发明”的一种民意表达形式。尽管有关方面努力将事态控制在行政过程之中，“散步事件”的组织者也适可而止，并不断地强调“散步”的理性与和平原则，但是“散步事件”不可避免地使 PX 事件政治化了。“散步”在本质上就是游行示威，这是我国宪法上明确规定的公民的基本政治自由，然而《集会游行示威法》的程序限制却导致了现实中游行示威的权利很难得到合法的许可与保障。在基本排除游行示威申请的许可可能性的情况下，厦门人实际上是打了法律的“擦边球”，以生活性用语“散步”替代政治性的法律概念“游行示威”。

然而，形异神同，厦门市政府从民众的集体“散步”中感受到了强烈的参与意识和权利诉求，并最终决定积极回应民众的理性要求。然而这里面仍然存在一种侥幸，即厦门市政府没有保守地将该事件定性为恶性群体性事件，没有以危害公共安全与公共秩序的理由进行压制，这是政府的进步意识。政府的善意回应，公众的适可而止，使得“散步事件”没有恶化政府与公众的关系，反而进一步提升了双方的理性与对议题本身的建设性共识。如果说“散步事件”是以一种非法律化的方式参与了公共决策过程，那么政府主导的常态的公共决策过程则对于问题的最终结果产生了更主要的影响。通过吸取 PX 前期公共行政过程的关键教训，厦门市政府在 PX 后期普遍改正了这些缺点，具体体现在就 PX 项目个案引入规划环评程序、规划环评中引入公众参与程序、公布必要的政府信息、允许公众的组织化参与、召开正式的公众座谈会、在公众参与和专家理性的双重基础上做出迁址决定。

总之，PX 模式大体区分为两个程序性阶段：社会阶段和法律阶段。社会阶段的基本经验是：（1）以当代中国环保领域的公共行政过程为基本背景；（2）以政协提案和后续的媒体跟

进为公共议题启动的社会机制；（3）以“新媒体时代”的民意动员与表达机制在短时间内完成与议题相关的信息分享与利益组织化；（4）以独特的“散步事件”强化公众关注与公众压力。法律阶段的基本经验是：（1）以政府积极回应公众呼声、升级环评层次并正式启动公众参与的法律程序为契机；（2）以政府、公众及其他利益相关方在公众参与程序中的理性协商为基础；（3）以政府合理考虑公众意见并最终做出符合公共利益的行政决定为结束的标志。显然，这一模式获得成功其实需要具备较高的政治社会条件，主要是两个方面：（1）社会压力的充分性和有效性；（2）政府回应的真诚性与制度化能力。

笔者曾从这一事件展望中国环境政治治理的美好前景，期望“PX 模式”能够成为各地政府进行环境类群体性事件治理的样本和模仿对象，然而几年以来，笔者的观察经验与当初的期望相距甚远，中国大多数的地方政府无法在此类群体性事件中合理理解和运用“PX 模式”所包含的普遍性善治理念与技术。而其他地方的民众在对遭遇 PX 项目困扰而对“PX 模式”进行真诚的制度模仿时，少有成功的案例。“PX 模式”的后无来者的现象表明相应事件所在的地方性政治生态中尚欠缺参与式治理的理念氛围与技术经验，也表明中国的环境政治治理尚未寻找到适应新时期环境类群体性事件的长效化制度机制。“PX 模式”在中国环境政治治理史上可谓昙花一现，其样本化效应在作为整体制度背景的管制型政治文化与制度理念之下无法有效推展与呈现。

三、环境信息公开的治理逻辑

根据国际性的“善治”标准，就制度理念与技术而言，一种优良的政治治理体系大体需要具备三个基本要素：（1）公开性（Publicity/Transparency）；（2）参与性(Participation)；（3）可问责性(Accountability)。这基本上是按照民主原理加以重构的决策程序。在全球治理普遍出现“民主赤字”和“代表性的实质化危机”的当代，这种参与式民主的核心理念与相关技术不仅成为国际组织提供发展援助的常用工具，而且成为发展中国家乃

至于部分发达国家改良国内政治过程的共识性思路。观诸中国“法治政府”的展开脉络，这些善治要素已经逐步获得了制度性落实，比如中央层面的《全面推进依法行政实施纲要》（2004）、《政府信息公开条例》（2008）以及地方层面的《湖南省行政程序规定》（2008），等等。上述 PX 模式尽管属于行政应急措施，但所运用的基本上是上述善治理念及其相关制度技术。这就为我们理解环境信息公开的治理逻辑提供了必要的理论与制度背景。

而就中国的政治治理而言，与上述善治理念还有相当距离。这里存在着一种代表制理念的困扰。根据皮特金教授（Pitkin）关于代表概念的类型学研究，代表类型可分为象征性代表、实质性代表和形式性代表，其中形式性代表就是我们耳熟能详的程序性民主概念，而象征性代表与实质性代表则与传统君主制及政治神学有着深刻的渊源关系。根据 1982 年宪法，我国的代表制并非上述任何一种纯粹代表制，而是一种混合代表制，但实质性代表的因素突出，形式性代表的因素不突出。尽管我国的代表制结构尚未定型，但关于代表性的一种思维定势却已根深蒂固：政府垄断公共性与代表性，民众只能选择被何种形式代表，而不能摆脱代表。尽管代表制是现代政治的宿命，但代表性不能被代表机构穷尽也是卢梭以来的民主政治哲学的显白告诫与教诲。当代中国政治的开放性和参与性不足与这种穷尽代表性的政治意图是紧密相关的，而这种封闭性的内在政治代表意识并未在理念与制度上遭到近几年来的公开性政治文化的有效修正。缺乏深层理念的与时俱进，中国环境政治治理所根治的政治代表结构便无法开放出充足的政治激励和空间来容纳新时期关于政治公开性和参与性的积极要求。也因此，中国宪法上的公民参政权条款也无法获得充分的政治认同和制度实践。

因此，为适应环境类群体性事件的治理需求，我们就必须将环境信息公开置于完整的“善治”理念与制度脉络中予以定位，而不是孤立地理解为只是将环境决策结果信息公之于众。如果仅仅是结果信息公开，则此类公开就难以具备民主参与治理的制度功能，也就难以具备提升环境决策合法性的功能。因此，环境信息公开应理解为环境政治治理的先导性制度，而且信息公开的制度建构应与环境决策的公众参与制度相配合。这样一种制度性关联非常关键，它影响着环境政治治理的结构性转型。在这一新的环境政治治理结构中，公民不再是单纯的享受环境权的行政相对人，而是内在化的参与环境决策的有效主体。因此，以参与式治理为导向的环境

信息公开就成了有的放矢的制度变革的前提性准备。显然，没有充分的、富有针对性的环境信息公开，环境决策的任何形式的公众参与只能既是盲目的，也是形式化的。

当然，笔者也观察到了若干环境类群体性事件的另外一种趋向，即政府事前在公开和参与上存在程序瑕疵，事后在遭遇公众压力时大多倾向于停止有关项目，笔者谓之“停工模式”。今年的四川什邡事件和江苏启东事件均存在类似的现象。《领导者》杂志 2012 年 8 月号上曾刊登了旅美学者张炎午先生的一篇文章，其中旁及了关于什邡事件的分析，在指出政府公开行政不力之后，也提出了这样的担忧：（1）政府的巨额前期投资损失问题如何消化；（2）项目停工可能造成中国扩大进口国外废金属，相应的环境成本未必低于项目本身，政府与民众何以承受？张先生实际上指出了这一“停工模式”偏离公共利益的可能性。

确实，涉污项目并非全然负面，其中有些项目恰恰可能是国家工业产业结构调整或地区产业升级规划所必需的核心项目，具有明显的公共利益，需要政府予以合理化落实。而“停工模式”固然在民主正当性的意义上回应并满足了民众暂时性的判断与需求，但并没有恰当处理民众意见与项目所代表的公共利益之间的平衡性问题。须知，民意不能直接等同于公意（公共利益），其中需要一种客观化的理性评估与判断，否则可能沦为“暴民政治”和“民粹政治”，而并非真正的“民主政治”。

当然，这种理性判断并非简单的专家意见，而是政府、公众、专家在给定的民主程序中基于相互尊重、辩论与说服而产生的一种公共理性，这种理性可能会随着背景条件的变化而被同样的决策程序修正，但对于特定决策时刻而言则不仅是理性的，而且是正当可接受的。在此公共决策的理性视角下，单纯的“停工模式”不仅未能有效解决项目本身的公共利益问题，而且可能诱导公众单纯诉诸一种“压力政治”或“人数政治”，而不是一种“理性政治”和“公共政治”。政府如何通过环境信息公开和环境决策中的公众参与程序来充分解释项目的公共利益并安排妥当的对特定受损者的公平补偿？如何引导公众尊重程序和理性的权威，逐渐消弥信息不对称和未经充分说理所造成的心理性对抗？如何在环境类群体性事件的治理过程中逐渐产生并固化环境政治治理的长效机制？这些严肃的制度性问题显然是“停工模式”无法有效回应的，也是环境信息公开的治理逻辑需要严格消化的。

四、结语：中国环境政治治理的转型从环境信息公开起步

环境是我们共同的生命纽带，也是建构政治公共性的有效议题。对于缺乏公共政治经验的当代中国而言，建构政治公共性需要选择适当的领域和议题，环境议题显然非常适合。因此，探索中国环境政治治理的转型路径对于整个中国的现代政治转型而言显然具有积极的示范与拉动效应。

鉴于环境类群体性事件在数量和影响上的日益增长，“环境政治”在中国实际上已经登场。在处理此类事件的既有经验中，2007 年的厦门 PX 模式较好地体现了国际性的“善治”标准的基本理念和制度技术，但其所依赖的政治社会条件也不容忽视，而且正是后者导致了这种模式昙花一现的命运，使其并未有效扩展为中国环境政治治理的普遍化模式，而仅仅停留于一种个案化与地方性的层面。而什邡事件中的“停工模式”未必值得我们一味欢呼“民意的胜利”，因为民意与公意之间存在着严格的规范性距离，而公共利益本身独立于政府和公众任何一方的意见。

真正的民主政治不是一种相对粗放的“压力政治”和“民粹政治”，而是一种“理性政治”和“公共政治”，需要指向一种公共理性。如果群体性事件的治理不能再生产出有效的政治公共性，则不可谓之成功。

在探索中国环境政治治理的转型路径中，环境信息公开成为了一个起点性步骤。这种公开不是孤立的结果信息公开，而是面向环境决策的过程性公开，需要放置于“公开—参与—问责”这样的“善治”逻辑链条中予以定位和构造。从环境信息公开起步，或许中国的环境政治治理乃至于整体性的现代政治转型有可能藉此获得有效的制度性动力。



（田飞龙，北京航空航天大学人文与社会科学高等研究院助理教授，法学博士；王又平，山东大学文学硕士，自由撰稿人。本文原载于《绿叶》2012 年第 9 期。

文章链接：http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2012102469681_2.html）

【返回目录】

【洞见专栏】

姚辰 马金馨 孙宁：环境觉醒之路

在今日中国，环境保护已经不再是小众话题。近几年来，各地重化工项目（如厦门 PX、大连福佳、什邡钼铜等）频频引发群体事件。而环保与低碳也已成为从最高层到普通民众都认可的理念——实际上，早在 1983 年，环境保护就被确定为中国的基本国策。

政治乃众人之事，环保亦然。它与政治、经济、外交、科技等许多方面都息息相关。基于这样的理念，“政见”团队与中持环保联合推出“环境觉醒”系列信息图，以期推广环保理念，普及环保知识，助力低碳发展。

“环境觉醒”是原国家环保局局长、全国人大环资委主任委员曲格平提出的概念，也是他于 2010 年出版的著作的名称。在他看来，“中国的环境保护事业已经在万里征途中迈出了第一步。中国环境保护事业未来的路更长，任务更重大，也更艰巨。”

环境觉醒系列
CNPolitics.org

环境觉醒之路

中国

法律发展
环保活动
重大环境事件
环保定位
环保投资
环保事件

产生时期（18世纪60年代~20世纪初）

60年代：颁布了《关于积极保护和合理利用野生动物资源的指示》等。

50年代：颁布了《矿产资源保护试行条例》、《中华人民共和国水土保持暂行纲要》和《国内植物检疫试行办法》等。

发展时期（20世纪初~20世纪60年代）

1973年：中国成立了国家级环保机构——国务院环境保护领导小组办公室。

80年代：颁布了《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》等法规。

1988年：国家环境保护局成为国务院副部级直属机构。

1994年3月：中国政府批准发布了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》。

1998年：国家环境保护局改名为国家环境保护总局升为正部级。

2002年末：中国共产党十六大提出实施“可持续发展战略”。

完善时期（20世纪70年代至今）

70年代：颁布了《中华人民共和国防止沿海水域污染暂行规定》、《水产资源繁殖保护条例》和《工业“三废”排放试行标准》、《生活饮用水卫生标准》、《渔业水质标准》等。

1979年：颁布《中华人民共和国环境保护法（试行）》，这是环境保护方面的基本法。

1982年：《中华人民共和国宪法》明确规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”

1989年：正式颁布《环境保护法》。

2002年：中国政府批准了《京都议定书》。

2003年：党的十六届三中全会提出“科学发展观”，提出了要协调经济发展与环境保护的关系。

2004年5月：沱江高浓度氨氮废水污染：四川某化肥厂将大量高浓度氨氮废水排入沱江支流毗河，导致沱江严重污染，氨氮超标50倍，影响百万人停水近4周。

2005年：“环保风暴”：30个总投资达1179亿多元的未经环境影响评价的在建项目被国家环保总局叫停，其中包括正部级单位三峡总公司的三个项目。

2006年：最早注册的环境非政府组织自然之友提供了第一份的中国环境年报告。

2007年5、6月间：江苏太湖爆发严重蓝藻污染，造成无锡全城自来水污染。

2007年6月：厦门PX事件。PX项目是一项总投资额达108亿元的二甲苯化工项目，因选址临近人口稠密区而引发广泛质疑，导致有七千到两万多人上街游行，最终项目迁址。

2008年：国家环境保护总局升级为环境保护部，成为直接参与政府决策的组成部门。

2007年10月：召开的党的十七大全面系统地提出了建设生态文明的要求：“循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放的有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”

2009年：哥本哈根气候大会上，温家宝总理代表中国提出“到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%－45%”的目标。

2010年7月：大连管道爆裂导致中国出现有史以来最大的漏油事故。

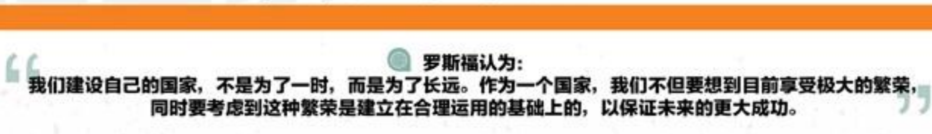
2010年7月：中国超越美国成为世界上最大的能源消费国。

2012年7月初：四川什邡民众因反对宏达集团钼铜项目，到市委、市政府“集体散步”，最终导致钼铜项目被紧急终止并永久叫停。

目前，中国县级以上环境保护行政主管部门有2500多个，从事环境行政管理、监测、监理、统计、科学研究、宣传教育等的总人数达8.8万人。




环保 领袖
梁从诚
(1932－2010)
知名环保人士、环保组织自然之友会长、被誉为“中国民间环保第一人”。2002年担任“北京奥组委环境顾问”。著名建筑学家梁思成与林徽因之子。
曲格平
(1930－)
世界著名环境科学专家，有“中国环保之父”之称，曾任中国常驻联合国环境规划署首席代表，现任全国人大环境与资源保护委员会主任委员。
唐锡阳
(1930－)
著名环保作家，被称为中国第一代环保主义者。创办《大自然》杂志，著有《环球绿色行》，组织绿色营，招募大学生志愿者在中国宣传环保活动，被誉为中国环保“西点军校”创始者。
廖晓义
(1954 －)
知名民间环保事业倡导者和活动家，北京地球村环境文化中心创办人兼主任，通过试点建设推动了中国绿色社区的理论与实践。
马军
(1968－)
致力于水污染防治和环境信息公开。1999年编著《中国水危机》。2006年入选美国《时代周刊》“2006年全球最具影响的100人”。2006年6月，组建公众与环境研究中心，领导编写我国首个水污染公益数据库——“中国水污染地图”。



美国

罗斯福认为：
“我们建设自己的国家，不是为了一时，而是为了长远。作为一个国家，我们不但要想到目前享受极大的繁荣，同时要考虑到这种繁荣是建立在合理运用的基础上的，以保证未来的更大成功。”

1872年，斯特林·莫顿提出“植树节”。



1940~1950年代，美国发生了多诺拉烟雾事件、洛杉矶光化学污染事件。



蕾切尔·卡尔逊:在1962年的著作《寂静的春天》中，详述杀虫剂对环境的伤害，并对化学毒害问题提出警告，开启了美国直至其后世界范围内的环保革命。被誉为“生态之母”。

1969年哈佛大学法学院学生丹尼斯·海斯将尼尔森的提议4月22日作为“地球日”在全美开展环保活动。

1872年成立了全球第一个自然保护区黄石国家公园。

1899年《河流与港口法》（亦称《垃圾法》）是第一个关于污染防治方面的法律。

1950~1960年代，因为滥施农药、化肥还导致“寂静的春天”。



1969年，美国颁布了《国家环境政策法》标志其环境政策和立法进入了一个新的阶段，最早提出了“可持续发展”。

20世纪70年代是美国环境法发展史上最重要的一个时期，这一时期制定了美国当代几乎所有重要的环境法律。包括：《美国环境教育法》）《海岸带管理法》《有毒物质控制法》等。

1995~2000共制定12个关于废弃物的法律。

英国

英国政府在处理可持续发展的三大支柱——经济、社会、环境之间的关系时始终坚持把环境放在

第一位





伦敦烟雾事件造成多达12000人因为空气污染而丧生，并推动了英国环境保护立法的进程。



乔纳森·波里特:上世纪70年代英国“生态党”(绿党前身)党魁，1984年，他出任欧洲最大的环保团体之一“地球之友”的领导人。2001年，英国首相布莱尔任命他为“可持续发展委员会”主席。2005年，他呼吁布莱尔将英国内阁大臣动员起来一起对抗温室气体排放问题。

1898年“减少煤烟协会”成立。

英国是进行环境立法较早的国家之一。1821年关于蒸汽机和水车头的法律就包含了防治大气污染的规定。1847年的自来水厂供水法也有关于保护水质的规定。

1848年制定了《公共卫生法》，1863年制定了《制碱法》，1876年颁布了《河流污染防治法》。

进入20世纪后，英国又颁布了一些早期的污染防治法。包括1906年的《制碱等工厂管理法》，1907年的《公共卫生（食品）法》等7部法律。

伦敦烟雾事件促使1956出台《清洁空气法案》。

环境立法得到进一步重视，1974年，英国颁布了《污染控制法》，使英国环境保护及环境立法进入了一个新的阶段。

1990年推出了综合性的《环境保护法案》。

1995年有了后续的《环境法》。



日本

环境立国

在京都议定书中日本约定减排目标是比1990年减少6%，为了实现这一目标开展了国民运动

减排6%全民行动
Team Minus 6%

200万人 1700个团体

登记参加该项活动。

目前有 420 部环境相关法律

{ 1981 } 12030亿日元 152.5亿美元

{ 1994 } 占GNP比重保持在1.6%以上

{ 1991 } 487.9亿美元 38500亿日元

50年代以前，在日本主要是一些地方性的防治污染法规，如《大阪府煤烟防治条例》（1932年）。

1953~1965 "四大公害"：水俣病、第二水俣病、哮喘病和痛痛病。

以"四大公害"为背景，1967制定《公害基本法》，1970年底召开的第64届临时国会上，制定了防治公害的6部法律，并对原有的8部相关法律进行修正。

"四大公害"和水污染问题直接推动了1970年的一次"公害国会"，在那之后，日本的各种环保法律相继出台。

1970年颁布《废扫法》。

1972年制定了《自然环境保护法》，确立了保护环境的基本政策。

1976年对六价铬的处理量严格限定。

1993年出台了新的《环境基本法》以及《循环型社会形成推进基本法》，形成了全球化时代日本环境法律体系，确立了"环境优先"原则，明确了国家在环保方面的政策措施。

2002年颁布《土壤污染防测法》。

法国

《环境宪章》使法国成为世界上第一个通过宪法保护公民环境权利的国家。法国《环境宪章》第一款规定

"人人都有权利生活在稳定的并有利于健康的环境中。"

1971年确立环境政策，设立环境部。

法国迄今已发布两个《可持续发展战略》，涵盖了10个领域的500多项行动。

1990年制定环境规划。

1995年2月2日加强环境保护的法律（又称Barnier法）第1条第2款规定了公民享有健康环境的权利（即环境权）以及保护环境的义务。

2005年2月28日，法国议会通过了《环境宪章》。

2010年7月12日，通过环境法案，是全球第一部有关碳环境信息的法律。



德国

德国环境保护法政策定位的关键是：环境优先还是发展优先？ 德国现在选择的是**环境优先**的战略。

德国环境保护投入始终保持在一个较高的水平上。

150亿西德马克	1975	94.3亿美元	占国民收入的1.9%
300亿西德马克	1983	约188.6亿美元	占国民收入的3%
430亿马克	1996	约270.3亿美元	

德国有“联邦自然保护协会”、“青年环保联合会”等800多个全国及地方性的环保组织或环保信息中心。

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety

1972年颁布《垃圾处理法》（第一部环境法律）。

1994年环保写入《宪法》。

目前全德国大约有8000部联邦和各州的环境法律、法规（2010年数据）。

瑞典

1967年就成立了国家环境保护局。

瑞典的环境立法始于二十世纪70年代初，1964年议会正式通过的第一部完整的《瑞典环境法》，生效于1999年1月1日，它取代了原有的15个法令，由33章，500多节组成。

70年代开始征收环境税，瑞典的环保相关税费有70多种。

1990年国家环境保护局升格为环境保护部。

NATUR VÅRDS VERKET

参考资料:
人民网：中国与美国 谁的环境保护得更好?
美国环境法
才惠莲：《中外环境法历史发展比较分析》；
《德国环保研究性学习报告》
《日本90年代的环境保护》
联合国粮农组织《2005年世界森林状况》

信息分析：孙宁 马金譬
制图：姚辰

政见出品

政见 CNpolitics.org

版权所有，欢迎个人转载。
组织转载请联系@政见CNPolitics

（本专栏由政见 http://cnpolitics.org/供稿。）

【返回目录】



【FMN 新闻】

十八大相关新闻

沈阳市公安局铁西分局巡警大队案审中队中队长任长林，因连续工作 30 余小时导致心脏病突发，最终累倒在**十八大**安保工作岗位上。当地号召警察全身心投入到工作中去，全力以赴打赢十八大安保攻坚战，为建设和谐幸福新辽宁贡献自己的力量。

新闻：http://fmn.cc/Yu24yH

媒体在十八大开会前，就引述知情人士的消息称，“所有迹象和信息都表明，这一次**政治局**常委会将有 7 名成员”，不过如果领导人无法就哪些人应当被提拔进这个更小的团体达成一致的话，今年的缩小常委会的计划仍有可能会落空，其结果可能是维持目前的 9 人常委会规模。

新闻：http://fmn.cc/Xlumxd

11 月 8 日召开的中共十八大党代会令北京上下全力维稳，**北京交通委**为此开展了大量工作，包括会议会场周边的安检等等，尤其是交通工具防抛撒传单也被列为工作重点。交通委还称，“十八大期间，要全面启动战时防控机制和‘非常态措施’”，引发了人们的关注。

新闻：http://fmn.cc/Y5CvEE

10 月 23 日，中共中央直属机关工作委员会（以下简称“中直机关工委”）召开机关干部会议，宣读中央关于**中直机关工委**书记调整的通知。中央决定，令计划不再兼任中直工委书记职务，栗战书兼任中直工委书记。

新闻：http://fmn.cc/ST97jE

中共十七届七中全会 1 日至 4 日在北京举行，之后公布了会议公报，十七届七中确认开除薄熙来、刘志军党籍，并增补范长龙、许其亮为中共中央军事委员会副主席，会议还决定递补中央委员会候补委员王学军、王建平为中央委员会委员。



新闻：http://fmn.cc/Wo3g9i

据中共**十八大**新闻中心消息，中国共产党第十八次全国代表大会开幕式定于 2012 年 11 月 8 日 9：00 在人民大会堂大礼堂举行，十八大会期为 11 月 8 日到 14 日共七天，习近平为大会秘书长。大会议程是：听取和审议十七届中央委员会的报告；审议中纪委工作报告；审议并通过党章修正案；选举十八届中央委员会；选举中央纪律检查委员会。

新闻：http://fmn.cc/ST9afr

十八大于 11 月 8 日上午 9 时开幕，胡锦涛在十八大报告中说，大会的主题是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、"三个代表"重要思想、科学发展观为指导，解放思想，改革开放，凝聚力量，攻坚克难，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗。

新闻：http://fmn.cc/ST9jPR

美国大选

北京时间 11 月 7 日，**美国**总统大选进行开票，奥巴马与罗姆尼之间的差距不大，也使得开票过程令人紧张，不过奥巴马凭借获得多个摇摆州的选举人票，成功连任美国总统。

新闻：http://fmn.cc/ST9uL6

共和党候选人**罗姆尼**率先发表了演讲，他称致电奥巴马祝贺他赢得了大选，并感谢了家人、妻子、竞选团队以及他的支持者。他说参加竞选是因为关心美国的前途命运，并称"美国正处于一个关键时刻。像这样的时候，我们不能冒党派纷争和政治宣传的危险。我们的领导人必须联合两党为人民办事。我们美国公民也必须在这个时候站出来。"

新闻：http://fmn.cc/RgXDEi

视频：http://fmn.cc/ST9laD

北京时间 11 月 7 日，美国总统大选计票结束，**奥巴马**在胜选演讲中对家人、团队表示了感谢，并称希望孩子们能够生活在一个没有债务之累、没有不公之苦、没有全球变暖带来的破坏之虞的美国；希望留给后代一个安全、受到全球尊重和赞赏的国家，一个由全球有史以来最强

大的军事力量和最好的部队保卫的国家，一个满怀信心走过战争、在人人享有自由和尊严的承诺之上构建和平的国家。他称，“对美利坚合众国来说，最美好一切属于未来。”

新闻：http://fmn.cc/RgXKjl

视频：http://fmn.cc/ST9o6m

北京暴雪

11 月 3 日晚开始，中国**河北**部分地区和**北京**市普降暴雪，多地积雪达到 50 厘米甚至更多。恶劣天气中，5 名游客其中包括 4 名日籍游客在河北怀来县登明长城时被暴雪围困，无法下山。当地通报称，事件最终导致 3 遇难，2 人生还。日本观光厅表示将就游客在华遇难事件调查旅行社。

新闻：http://fmn.cc/ST9Tx5

http://fmn.cc/Wo0TTW

http://fmn.cc/VskSQ4

日本游客在华被暴雪围困而遇难的事件也引发了中国网友的关注，不过其中一些评论显得不那么友好，中青报的评论认为这些新闻跟评“让人心惊”，认为中国网友的评论未显现出现代国民应有的理性人格。

新闻：http://fmn.cc/SJwVFG

连续的降雪造成 110 国道封闭大批车辆滞留，**北京**延庆大榆树镇为滞留在国道上的司机送去了 600 份热乎乎的盒饭。据负责送饭的工作人员说，最大的难题不在于天冷路滑，而是很多司机担心上当受骗，不敢轻易打开车门。

新闻：http://fmn.cc/VskPDW

11 月 3 日开始，**北京**、**河北省**部分地区普降暴雪，4 日早间两地发布暴雪红色预警。据气象部门的统计，北京、河北两地的降雪都超越了历史同期极值。暴雪导地铁 13 号线停运；京藏高速、京新高速延庆段中断，八达岭高速堵车 4 公里，近千辆汽车被困高速，数千人饥寒交迫。

新闻：http://fmn.cc/ST9VVD

http://fmn.cc/ST9Wck

http://fmn.cc/ST9Xgh

人口政策

《**深圳**经济特区人口与计划生育管理条例》本周获得通过，将于 2013 年 1 月 1 日起施行。该条例明确规定境外超生违法，超生一个按三倍征缴社会抚养费，B 超鉴定胎儿性别最高罚 5 万，而另一项颇受关注的男性十天看护假则未能列入。

新闻：http://fmn.cc/X2iLmD

今年截至 10 月 21 日，**香港**入境处已拒绝 3524 名无预约“双非”孕妇入境，未经预约的“冲闸”产子个案也由去年 9 月至 12 月的每月平均 150 宗，大跌至今年 9 月的 25 宗。在香港由于协助内地孕妇来港产子属犯罪，故执法部门会严厉打击，今年已有 12 名中介人士被判入狱，刑期由 8 周至 1 年不等。

新闻：http://fmn.cc/STa9w3

一对**贵州**籍的父母怀上二胎，家中长辈告知夫妻二人如果这个孩子生下来，老家的大儿子就不能办独生子女证了，而且第二个孩子生下后办理户口还需要缴纳罚款。为了给大儿子办独生子女证，这对父母卖掉了自己出生仅 10 天的小儿子，获得了 40008 元钱，目前这对父母已经被警方采取强制措施。

新闻：http://fmn.cc/Yu3edq

在中国生育一个孩子可能比其他地方更为困难，因为需要耗费大量精力、时间去办理**证件**，有统计显示，办理准生证等生育服务证，需要盖章、签字 40 多个，接触单位 10 多个，接触工作人员 60 人，耗费时间两个月，花费人民币 800 多元。

新闻：http://fmn.cc/U7KXxQ



本周其他重点新闻

11 月 1 日上午 10 时，马小鹏律师致电称：“今天上午 9 时，**昆明**中院刑事庭电话通知我：异议人士曹海波因颠覆国家政权罪，已经被昆明市中级人民法院判处有期徒刑八年。”马小鹏律师还认为昆明中级法院为了十八大的维稳，而没有通知家属和律师，不符合常规。

新闻：http://fmn.cc/XlufSd

11 月 1 日上午，**嘉兴**人论坛有网友爆料称，一男子身穿“只需政府放火、不需百姓点灯”的上衣，携带 4 个煤气瓶，冲进嘉兴王店镇人民政府大楼，烧毁了 2 间办公室，随后该男子被带走。官方的通报称，该男子因房屋租赁纠纷而点燃了政府大楼。

新闻：http://fmn.cc/Tabfko

哈尔滨市招聘 457 个清洁工引来 1 万余人报名，其中近三千人拥有本科学历，25 人拥有统招硕士研究生学历，不仅招聘的部门感到惊讶，也令民众惊讶。这些应聘者表示，因为工作是有编制的，不仅稳定还有福利保障，因此宁可扫大街。

新闻：http://fmn.cc/TyFfcd

天津正致力于成为中国曼哈顿，但种种迹象表明，中国一些主要的互联网公司则正在将其审查业务部门迁往天津，以应对劳动力成本快速上涨的问题，天津正成为“中国互联网审查之都”。据悉，北京互联网审查员的平均月工资是 4081 元人民币，而在天津只有 2998 元。

新闻：http://fmn.cc/PQNdyl

11 月 5 日，**河南南阳**唐河县通报称，4 日上午，该县人民路鸿禧鞋城门口一男子乘坐的轮椅引燃，该男子当场死亡，周围群众 9 人受伤，当地表示该事件“系个性事件”，事件原因仍在调查中。

新闻：http://fmn.cc/PQKnJy

http://fmn.cc/STavmr

据新华社本月的报道，今年**河南周口**“开展了大规模平坟复耕和殡葬改革，目前进展迅速，7 月 21 日之前周口平（迁）坟数量是近 10 万座，目前已超 200 万。”人民日报还通过微博赞扬周口市这一举动，称平坟运动恢复耕地近 3 万亩，“周口市的思路值得一赞。”不过当地的这一举动引起了争议。

新闻：http://fmn.cc/ROXrdm

http://fmn.cc/THjIy2

11 月 6 日早上，**山东**旭洲律师事务所主任舒向新的妻子通过微博发消息，表示舒向新于 5 日晚间被当地公安带走，希望外界给予声援。据济南公安的消息，舒向新被控犯有敲诈勒索罪。据其新浪博客中自述，2011 年 3 月，舒向新开始代理聊城市冠县农民征地拆迁案，期间，为索要土地审批手续，冠县农民到县政府门口下跪的图文在网上传播，舒向新被警方带走可能也与此有关。

新闻：http://fmn.cc/STakrl

【返回目录】

此电子周刊由『我在中国』（Co-China）论坛志愿者团队制作，『我在中国』（Co-China）论坛开始于 2009 年 8 月，每月在香港举办一场公开讨论，并借助网络视频直播、文字直播等方式将现场放大至全球任何地方。我们希望提供独立、客观、理性的观点和论述，并关注被主流媒体忽略的议题和讨论。目前已举办二十三场讨论，嘉宾有艾未未、长平、陈冠中、贺卫方、胡泳、梁文道、欧宁、潘毅、叶荫聪、周保松、许宝强等。2011 年 6 月开始，为了丰富论坛的主题，我们在固有论坛的基础上开始一个 Co-China X 系列，这些讨论、沙龙由 Co-China 同一些友好团体合作举办，试图将更多有价值的讨论呈现于网络。论坛网址：https://cochina.org/

若希望订阅此电子周刊 doc 版本请发一封空邮件至 cochinaweeklydoc+subscribe@googlegroups.com。

若希望订阅此电子周刊 pdf 版本请发一封空邮件至 cochinaweeklypdf+subscribe@googlegroups.com。

若希望订阅此电子周刊 mobi 版本请发一封空邮件 cochinaweeklymobi+subscribe@googlegroups.com。

若希望订阅此电子周刊 epub 版本请发一封空邮件 cochinaweeklyepub+subscribe@googlegroups.com。

也欢迎大家转发分享。

若希望想加入『我在中国』（Co-China）论坛的志愿者团队，请发简历和个人陈述（说明希望加入志愿者团队的原因）至 forum@cochina.org。

论坛网址：https://cochina.org/

论坛 twitter：Co-China 论坛（http://twitter.com/#!/CoChinaOnline）

论坛新浪微博：1510 周刊（http://weibo.com/1510weekly）

编辑：刘垚、黄海、黄雯怡、姚梧雨童

校订：张博

主编：方可成

配图：陈楚君

技术支持：毛向辉、冯自强

出品人：杜婷



版权声明：1510 电子周刊所选文章版权均归原作者所有，所有使用都请与原作者联系。

